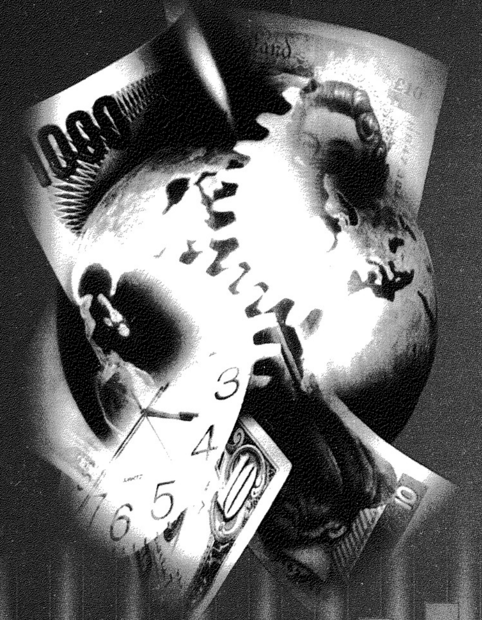
عبد الخالق فاروق



اقتصاديات الإدارة الحكومية

دراسات في الإدارة والإقتصاد

مكتبة
دار الكلمة
LOGOS

اهداءات ٢٠٠٤

لكاتب الصحفي / عبدا لخالق فاروق
القاهرة

اقتصاديات الإدارة الحكومية

دراسات في الإدارة والاقتصاد

اقتصاديات الإدارة الحكومية

دراسات في الإدارة والاقتصاد

عبد الخالق فاروق



القاهرة - مصر

اقتصاديات الإدارة الحكومية

دراسات في الإدارة والاقتصاد



القاهرة – مصر

Email: info@elkalema.com

www.elkalema.com

تصميم الغلاف: ناجي نيشان

رقم الإيداع: ١٩٢٩١/٢٠٠٢

ISBN:977-6010-70-9

Frist Published in 2003

الطبعة الأولى ٢٠٠٣

إهداء

إلى حسام وطارق

وكل أبناء جيلهما ..

جيل غابت عنه الحقيقة

ونخشى أن يغيب عنه الهدف

المؤلف

المحتويات

الملاحـق : ٢٩٩

(١) القوانين والقرارات الجمهورية المتعلقة بالقطاع العام ٦١-١٩٨٢

(٢) القيمة المضافة الصافية موزعه وفقاً لقطاعات الصناعة المختلفة بالقطاع العام خلال الفترة ٧٥-١٩٨٥ .

(٣) مذكرة مرفوعة إلى السيد الوزير بشأن المشروع المقترح لإنشاء بنك المعلومات الإدارية

(٤) تقدير موقف .. الإدارة المركزية للمعلومات .

(٥) تقدير موقف .. حول علاقة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بأجهزة الدولة المختلفة

(٦) مفاهيم محاسبية واقتصادية

مقدمة

تعاني دراسات الإدارة العامة في مصر ، كما في غيرها من دول العالم، من غياب شبه كامل- بالمعنى الحرفي للكلمة- لدراسات فنية وتحليلية تتناول اقتصاديات الإدارة الحكومية .

فالمناهج الدراسية الجامعية وفوق الجامعية تحفل بالكثير من الأساليب بشأن تكاليف الإنتاج في المنشآت والعمليات المادية الإنتاجية بالمصانع ولكنها تفتقر إلى إطار منهجي منضبط لتحليل عمليات التكلفة والعائد للإدارة الحكومية وتكاليف التشغيل من أجل ترشيده ورسم سياسات بديلة أمام متخذ القرار .

فعلى صعيد النظرية الاقتصادية ، استغرقت هذه النظرية في مجالين أساسيين فأما إنها عالجت الاقتصاد القومي الكلى Macro في عناصره المختلفة "كالادخار القومي أو الإستثمار القومي أو ميزان المدفوعات أو عجز الموازنة العامة .. الخ " أو "إنها تعمقت رأسياً في تحليل جزئي Micro لأداء المنشأة الإنتاجية فاستغرقت في دراسة مدخلات الإنتاج أو مصفوفة التشابكات والتدفقات المالية والمادية أو تناولت التوطن ... الخ .

وبالقدر نفسه أخذت علوم المالية العامة في تحليل الإيرادات العامة والمصروفات العامة والضرائب العامة وما يتفرع منها جميعاً من عناصر ومفاهيم .

أما دراسات علم التكاليف أو محاسبة التكاليف فقد أخذت في إستكمال ما بدأته النظرية الاقتصادية الجزئية حيث تعمقت بالتفاصيل الخاصة بتكاليف الإنتاج داخل المنشأة الإنتاجية .

وهكذا ظلت المنظمات الحكومية **يتيمة** في مجال الدراسات الاقتصادية والتحليلية لم يقترب إليها أحد إلا من باب ذكر الأرقام العامة مصحوبة غالباً بالتبرم والشكوى من ضخامة الإنفاق على الجهاز الحكومي خاصة في قطاعاته الخدمية التي لا تحقق عائد مجزى للدولة !

حتى الدراسات والأبحاث الغربية لم نجد فيها منهجاً في تحليل هذا الموضوع ؛ فدراسات رونالد ايرنبرج وروبرت سميث (اقتصاديات العمل) الصادر عام ١٩٩٤ وكذلك رونالد نيهان Ronald c. Nyhan وهربرت مارلو Herbert A. Marlow

بعنوان "الأداء في القطاع العام" الصادر عام ١٩٩٥ ودراسة N.P. Hepworth عن "قياس الأداء في المنظمات غير الهادفة للربح" Non-profit Oregnization وغيرها كثير لم تتوقف بالمعالجة التحليلية لهذا الكيان الضخم (الحكومة وأجهزتها) ومن هنا تأتي أهمية دراستنا حول "اقتصاديات الإدارة الحكومية".

وتأتي محاولتنا لإيجاد مقياس كمي مناسب لتحليل هذه الظاهرة في غياب شبه كامل لدراسات سابقة في هذا المجال .

هذا بالنسبة لأطروحتنا بشأن تكاليف فاقد وقت العمل الرسمي واقتصاديات التشغيل في الجهاز الحكومي، بيد أن كل هذه الأساليب ستظل كسيحة التأثير إذا ما غاب عنها رؤية إستراتيجية تحكم خطواتنا نحو إصلاح حقيقي ومن هنا عرضنا في الفصل الأول من هذا الكتاب ما نراه مناسبا لنظرة إستراتيجية في مجال الإدارة الحكومية .

ثم إنتقلنا في الفصلين الثالث والرابع إلى تحليل وتفنيد الأخطاء المحاسبية والاقتصادية الشائعة في تقييم أداء شركات قطاع الأعمال العام (القطاع العام) إستناداً إلى مفهوم أكثر دقة يفك الإلتباس القائم بين الإنتاجية الحقيقية للعامل في هذه المنشآت الإنتاجية الحكومية وبين الأساليب المحاسبية المتبعة التي لا تتوقف كثيراً عند مدى سلامة مكونات التكاليف المادية الناتجة عن أخطاء إدارية وسياسات معمول بها وتحمل في النهاية على المنتج فتؤدى إلى نتائج مضللة أودت بنا إلى إيهام الكثيرين في المجتمع المصري بأن القطاع العام مشروع خاسر ومكلف ولا ضرورة له وبعدها بدأ عصر الخصخصة" Privatization.

وإستتبعنا ذلك في الفصل الخامس بعرض سريع عن حجم الإصدار التشريعي واللائحى المرتبط بالإدارة والقطاع العام ويكشف هذا العرض في ذاته عن مقدار الاضطراب التشريعي واللائحى داخل إدارة المنظمات الحكومية ومنشآت القطاع العام طوال أربعين عاماً مضت .

وفي الفصل السادس ، وجدنا من المناسب التوقف عند نظام المعلومات الإدارية في مصر ، ومدى التضارب الحادث في هذا المجال ورؤيتنا التي عرضناها على صفحات أحد أهم الصحف المصرية اليومية وأحدثت جدلاً واسعاً بين جماعة المتخصصين والعاملين في حقل المعلومات في مصر .

وأخيراً توقفنا في الفصل السابع عند تجربة تحتاج إلى مزيد من التأمل والدراسة إنها تجربة اليابان في مجال الإدارة كما عايشتها في واحدة من أجمل الزيارات الدراسية التي يقدر لباحث من العالم الثالث أن يشاهدها عن قرب ويسجل ملاحظاته بشأنها أولاً بأول .

ويبقى في ختام هذه المقدمة المطولة كلمة ضرورية، ذلك أن هذه الدراسات والأبحاث التي يضمها ضفتي هذا الكتاب كانت بمثابة المحاولة الأولية للتحليق النظري والمنهجي حول اقتصاديات الإدارة الحكومية، وكنت قد انتهيت منه فعلياً عام ١٩٩٥ ودفعت به إلى الطباعة في أكثر من دور للنشر بيد أن ظروف موضوعية حالت دون نشره في الوقت المناسب. فجاء الآن تالياً ولاحقاً لتلك الدراسة الهامة التي أعددتها وتولت أكاديمية البحث العلمي والتكنولوجياعام ٢٠٠١ / ٢٠٠٢ وقام مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بجريدة الأهرام بطباعتها ونشرها في أغسطس عام ٢٠٠٢ تحت عنوان "اقتصاديات الوقت الضائع .. وأزمة الإدارة الحكومية في مصر" فأحدثت دوياً هائلاً في الأوساط الأكاديمية والبحثية ولدى دوائر متعددة لصنع القرار في البلاد.

لذا فقد كان من المناسب عرض هذه الحقيقة على القراء والباحثين حتى يوضع هذا العمل في مكانه الصحيح باعتباره مدخلاً نظرياً – بقدر ما سمحت به الظروف وقت ذاك – لتلك الدراسة التطبيقية السالف الإشارة إليها، وهما معاً يشكلان جزءاً من مشروع علمي متكامل نتمنى أن نستكمله في القريب العاجل حول نظم الإدارة الحكومية في مصر وطرق تطويرها وإعادة تنظيمها لتتناسب والتطلعات المشروعة لشعبنا واحتياجاته المتزايدة والحيوية.

يبقى بعد ذلك وقبله ؛ كلمة شكر ينبغي أن توجه إلى كل ما ساعدوني وقدموا من الجهد والنصيحة ما سهل عليَّ مهمة البحث الشاقة في منطقة للدراسة لم تحظ باهتمام دوائر البحث العلمي والتطبيقي في مصر وأخص بالشكر السيدة الفاضلة ثريا وليم مدير إدارة الإعداد والتحليل بمركز المعلومات بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ومعاونتها القيمة في جمع المادة العلمية في أحد مباحث الكتاب .

كما لا يفوتني أن اقدم خالص شكري للأستاذ أحمد كمال فهمي رئيس الإدارة المركزية للمعلومات السابق الذي كان لدعمه وتوفير مناخ ملائم للدراسة والبحث وتجنيبي الكثير من الصراعات الصغيرة في وسط وظيفي تتفشى فيه عمليات السطو العلمي والقيود الإدارية والصراعات الوظيفية .

كما لا تسعفنى كلمات الشكر للتعبير عن التقدير للأستاذ السيد يسين على ما قدمه لى من مساندة ودعم، فلهم جميعاً شكرى واحترامي وتقديري وإلى نجلاي حسام وطارق وكل أبناء جيلهما؛ جيل غابت عنه الحقيقة ونخشى أن يغيب عنه الهدف.

المـــؤلـــف

الفصل الأول

نحو رؤية إستراتيجية للإدارة المصرية

المبحث الأول
نحو إستراتيجية جادة للإصلاح الإداري

كثرت في الآونة الأخيرة الأحاديث والتصريحات من جانب عدد من مسئولى الإدارة في مصر عن الإصلاح الإداري ، وتطوير أداء الجهاز الحكومي ليواكب التغيرات التي طرأت على الساحتين الاقتصادية والسياسية في البلاد .

والحقيقة أن جوهر مفهوم الإصلاح الإداري قد أنصب على "خصخصة الخدمات الحكومية" (١) ومحاولة دمج مفهوم الإصلاح في إطار عملية أوسع لتغيير شكل الملكية في المجتمع المصري ، وذلك بتحويل الشركات العامة الإنتاجية والخدمية إلى ملكية الأفراد ومنظمات الأعمال الخاصة الرأسمالية سواء للمصريين أو العرب أو الأجانب.

والمحلل المدقق في مجموعة الأفكار والمفاهيم الكامنة خلف هذه الدعوة يكتشف مجموعة من الحقائق :

الأولى :

أن الحديث حول الإدارة المصرية وإصلاحها ليس جديداً على ساحة العمل التنفيذى والأكاديمى ، فمنذ منتصف السبعينات والكلام ممتد حول "الثورة الإدارية " وصاحب هذا الحديث حول "الثورة الخضراء" و "الثورة التشريعية " و **"ثورة المعلومات"**... الخ فالدعوة ليست جديدة ، بل الجديد هو الإطار الإجتماعي والسياسي بل وحتى الثقافي المصاحب لها لدى النخبة التنفيذية ولدى الرأي العام على حد سواء .

الثانية :

واللافت للنظر أن الدعوة الجديدة قد تزامنت مع مفردات جديدة مثلت ما يشبه "الموضة" الفكرية المستوردة في مجال الإدارة فجاءت ألفاظ مثل "الهندرة" - أى إدخال مفاهيم هندسية لمجال الإدارة والمقصود إختصاراً إعادة التنظيم – وإدارة الجودة الشاملة T.Q.M مثلها مثل ألفاظ الإدارة بالأهداف والإدارة بالنتائج منذ السبعينات وجاءت المفردات الحديثة (الهندرة – هندسة الإدارة ..) خالية من أى إطار

منهجي وتحليلى جديد في مجال علم الإدارة بقدر ما كانت تعبر عن تجارب محدودة الأثر لدول مثل كندا والسويد . (٢)

والمدهش والمثير للقلق أن كثيراً من رجالات الإدارة والتنظيم قد تلقفوا هذه المصطلحات وأخذوا في ترديدها دون التوقف عند مضمونها والنتائج المحدودة لتطبيقاتها والتي كانت مرتبطة بإدارة المشروعات الخاصة في كندا والسويد ونظرة على مجلة "التنمية الإدارية" التي يصدرها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة و"الإدارة" التي تصدرها اتحاد جمعيات التنمية الإدارية كافية للقلق والحيرة تجاه هذه الظاهرة. (٣)

الثالثة:

إن الدعوة لخصخصة الخدمات الحكومية وإن كان لها شئ من الجاذبية لدى البعض فإنها تحمل كثير من المخاطر على "الأمن الإجتماعي" وإثارة درجة من الاضطراب الإجتماعي وتصب الزيت على نار الأوضاع الاقتصادية والمعيشية لفئات اجتماعية واسعة في المجتمع المصري ، بل إن الإتجاه إلى إدارة شركات خاصة لبعض المصالح الحكومية هو دعوة تحمل مخاطر جدية على "الأمن القومي المصري" على المدى المتوسط والطويل .

فإذا كان هذا هو المناخ الذي تتحرك في ثناياه الدعوة للإصلاح الإداري ومن ثم الاقتصار على منظورات أما "تفكيكية" أو "جزئية" كالعمل على تبسيط الإجراءات وتجهيز أماكن العمل وخدمة الجمهور والإنفاق ببذخ غير مبرر على عمليات الدهانات والترميمات على بعض المصالح الإدارية المختارة والتي تجاوزت ١٥٠٠ مليون جنية خلال السنوات الخمس الماضية دون نتائج ملموسة لرفع كفاءة وفاعلية الجهات الحكومية فهو يكشف بلا شك عن خلل في المنظور السائد للإصلاح الإداري في مصر .

ونعود إلى سؤالنا الجوهرى ..**هل لدينا إستراتيجية حقيقية للإصلاح الإداري في مصر ؟**

هذا السؤال ينبغي أن يحظى باهتمام جاد من جانب دوائر رسم وصنع السياسات الإستراتيجية في بلادنا .

فحتى الآن يبدو أن مفهوم "الإستراتيجية" غير واضح لدى قمم الجهاز البيروقراطي في مصر حيث ينحصر المفهوم في إطار خطة عمل سنوية ومعدلات للإنجاز دون أن ترنو بالبصر إلى الطابع المجتمعي الشامل لوضع البيروقراطية المصرية وجهازها الإداري العتيق في مكانه من عملية تحول اقتصادي وإجتماعي أوسع مدى تجري منذ ربع قرن من الزمان بحيث يصبح الجهاز الحكومي أداة لدفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وليس حجر عثرة في حركة المجتمع وديناميكتية. فمنذ منتصف السبعينات ، وتبنى الدولة لفلسفة ونهج جديدين في المجالين الاقتصادي والسياسي وهناك محاولات مستميتة لإعادة النظر في حجم ومدى الدور التدخلى للدولة في نواحى الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وترك زمام المبادرة للجهود الرأسمالية وآليات السوق . وفي ظل هذه الفلسفة جاء الحديث حول "الثورة الخضراء" و "الثورة الإدارية" و "الثورة التشريعية" .. الخ.

ومما لا شك فيه أن أى قطاع حيوى في البلاد يستدعي وجود فلسفة أو تفكير استراتيجيى مسبق يشمله إجابات محددة على تساؤلات ثلاثة هي :

أولاً : ما هو الهدف المطلوب تحقيقه؟

ثانياً : ما هي معطيات الوضع الراهن؟

ثالثاً : ما هي الإمكانيات والموارد المتاحة وما هي حدود المناورة المجتمعية لتطوير المعطيات الراهنة للوصول إلى الهدف المنشود؟

والحقيقة أن الأفكار المطروحة للإصلاح الإداري ، لا ترقى إلى مستوى الرؤية الإستراتيجية بل هي أقرب إلى خطط عمل سنوية نابعة من قلب الجهاز البيروقراطي المصري وقياداته فتظل أسيرة لمفهوم الموظفين عن الإصلاحات الجزئية هنا وهناك كالإهتمام بإنشاء قواعد بيانات بإستخدام مخصصات شراء أجهزة الحاسبات الإلكترونية أو تبسيط إجراءات العمل في بعض المصالح الحكومية (الشهر العقارى – التوثيق -- السجل المدنى ... الخ) وهي وأن كانت أعمال ضرورية وذات فائدة، فإنها تفتقر إلى قواعد أكثر شمولاً ، فحتى يكون لدينا خطة إستراتيجية حقيقية للإصلاح الإداري ينبغي أن يتوافر لها رؤية وخطة عمل على ثلاث محاور هي:

أولاً: المحور التشريعي :

فنحن إزاء غابة تشريعية أربكت الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأفراد والمؤسسات وعطلت فاعلية السياسة الجنائية وسير عجلة العدالة . فلنا أن نتصور وجود أكثر من ٥٢ ألف تشريع (قانون وقرارات لائحيه) تحكم الحياة في مصر منها ما يزيد عن ٢٤ ألف تشريع (قانون ولوائح بمختلف درجاتها) في مجال العمل الإداري والحكومي[٤] يتحرك في دائرتها نحو ٤,٥ مليون موظف يؤدون أكثر من ١٢٠٠ مليون عملية إدارية في العام الواحد .

وهذا الكم من التشريعات لا نظير له في كل النظم الإدارية والتشريعية في العالم ، فكيف يكون هناك إصلاح إدارى دون التوقف بحزم إزاء هذه الغابة من التشريعات لتطهيرها وتنقيحها وتنقيتها .

جدول رقم (١)
هيكل المنظومة القانونية واللائحية في مصر حتى عام ١٩٩٧

	إجمالي	سارى	ملغى
- دستور	٧	١	٦
- إعلان دستورى	٧	٠	٧
- قانون وما يعادله	١٢٥٧٣	٩٩٨٠	٢٥٩٦
- قرار جمهورى وما يعادله	١١٩٥٧	١٠٦٢٠	١٣٣٧
- قرار مجلس وزراء وما يعادله	٢٠٠٩	١٨٥٩	١٥٠
- أوامر عسكرية	٩٠٦	٧١٩	١٨٧
- قرار وزارى	٢٩٠٥٥	٢٢٧٥٦	٦٢٩٩
- استداركات وأخرى	٧١٠٨	٦٣٧٥	٧٣٣
الإجمالي	**٦٣٦٢٢**	**٥٢٣١٠**	**١١٣١٢**

المصدر: مركز معلومات مجلس الوزراء ودعم إتخاذ القرار ؛ مايو ١٩٩٧

وبالمقابل فإن وزير العدل في تقريره أمام مجلس الشورى بتاريخ ١٥ فبراير ١٩٩٨ أكد أن عدد القوانين النافذة لا تتجاوز ٢٨٠٧ قانوناً بخلاف اللوائح والقرارات الجمهورية وقرارات مجلس الوزراء والوزراء .. الخ وهو مفهوم يضيق من معنى

القواعد القانونية المنظمة لاوجه الحياة العامة والاقتصادية في البلاد حيث ندرك أن القرارات الجمهورية والوزارية وأن كانت من حيث الشكل تعد قرارات إدارية فإنها من حيث المضمون تعتبر قاعدة قانونية بما لها من صفة العمومية والتجريد(وهو ما يطلق عليها في الفقه القانوني بالقوانين غير المشرعة) ووفقا لتقرير وزير العدل نفسه؛ فأن هذه القواعد – بخلاف تشريعات البرلمان– تتوزع على النحو التالي:

جدول رقم (٢)
القرارات الإدارية واللائحية وقوانين الموازنة حتى عام ١٩٩٨

	عددها
- قرارات وزارية	٢٩٣٩٨
- قرارات مجلس وزراء	٢٠٤٢
- أوامر عسكرية	٨٨٥
- استدراكات سارى وملغى	٧٢٥٩
- قوانين الموازنة العامة للدولة	٥٢٧٢
المجموع	٤٤٨٥٦

المصدر: وزير العدل، جريدة الأهرام بتاريخ ١٢/ ٩ / ١٩٩٨

وإذا أضفنا إلى هؤلاء القرارات الجمهورية وقرارات رئيس مجلس الوزراء خاصة خلال السنوات العشر الأخيرة – فأن الرقم ربما يزيد عن ٦٥ ألف قانون وقرار. (٥)

وإذا أضفنا إلى هذا وذاك دور قسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة وصدور مئات الفتاوى (أكثر من ١١٠٠ فتوى) يتضارب بعضها ويتناقض بعضها الآخر وتسبب إرباكا في المراكز القانونية للأفراد والعاملين كل هذا يحتاج إلى خطة فورية وحاسمة تتضافر فيها جهود رجال السياسة ورجال القانون والإدارة فالمشكلة أعقد وأصعب من أن يتولاها رجال الإدارة وحدهم.

ثانياً : المحور التنظيمي / المؤسسي :

كيف يمكن حل التناقض القائم بين رغبة رجال السياسة في الحد من تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والخدمى من جهة وبين جنوح رجال الإدارة والبيروقراطية المصرية في توسيع وزيادة الأجهزة والمصالح الحكومية من جهة أخرى ؟

ويظهر البيان التالي زيادة وحدات الجهاز الحكومي في مصر خلال السنوات الخمسة التي صاحبت تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي (٨٩-١٩٩٣) .

جدول رقم (٣)
عدد وحدات القطاع الحكومي وحجم العمالة (٨٩-١٩٩٣)

القطاع	١٩٨٩	١٩٩٣	حجم العمالة عام ١٩٩٣
* الجهاز الإداري للدولة	١٠٨	١٠٦	١,٠١١٥٢٨
* الإدارة المحلية	٣٣٤	٣٤٧	٢,٤٧٤٧٤٤
* الهيئات العامة الخدمية	٦٨	٨٠	٤٢٣١٨٤
* الهيئات العامة الاقتصادية	٥١	٥٦	٤٣٨١٢٧
جملة القطاع الحكومي	**٥٦١**	**٥٨٩**	**٤,٤٥٢،٥٨٣**

المصدر : مجلدات الموازنة العامة للدولة للسنوات ١٩٩٠/٨٩ و ١٩٩٤/٩٣

هذا التوسع غير المبرر ترتب عليه زيادة في حجم العمالة بالقطاع الحكومي ليتجاوز عدد العاملين ٤,٥ مليون موظف وعامل وبالتالي زيادة في الإنفاق الحكومي حيث زادت مخصصات الباب الأول في الموازنة العامة للدولة (أجور ومكافآت) من ٩٧٤٠,٩ مليون جنية عام ١٩٩٢/٩١ إلى ١١٦٣٥ مليون جنية عام ١٩٩٣/٩٢ (أى بمعدل ١٩% في عام واحد) ، كما زادت مخصصات الباب الثاني من ٢٠,٨ مليار جنية عام ١٩٨٥/٨٤ إلى ٤٠,٥ ألف مليون جنية عام ١٩٩٦/٩٥ وكذلك الباب الثالث (الإستخدامات الإستثمارية) من ٣٢٦٧ مليون جنية إلى ٧,٧ مليار جنيه عام ٩٥/ ١٩٩٦ [٦].

واللافت للنظر أن هذا التوسع في الجهاز الحكومي لم يحظ باهتمام قمم وقيادات البيروقراطية المصرية ومسئولى التنظيم والإدارة إزاء ثلاثة وقائع سلبية تنمو داخل بنية التنظيم الإداري وهي :

١- تداخل الاختصاصات بين الأجهزة الإدارية المختلفة .
٢- تضارب الاختصاصات .
٣- تكرار الاختصاصات .

وحتى نقترب بتحليلنا أكثر للظاهرة ، نقدم **"نموذج حالة"** بوزارة الإسكان والتعمير والمرافق والتي يتبع لها ثلاث عشرة هيئة تكاد تكون مكررة ومتداخلة ومتضاربة في اختصاصاتها ومجالات عملها حيث نجد الهيئة العامة للتخطيط العمرانى والهيئة العامة لمركز بحوث الإسكان والبناء والتخطيط العمرانى وصندوق تمويل المساكن التي تقيمها وزارة التعمير وصندوق البحوث والدراسات الخاصة بالمشروعات الداخلة في مجالات وأنشطة التعمير والجهاز المركزي للتعمير والهيئة العامة لتعاونيات البناء والإسكان والهيئة العامة لتنمية بحيرة السد العالى وديوان عام وزارة التعمير والمجتمعات العمرانية وديوان عام وزارة الإسكان والمرافق والهيئة القومية لمياه الشرب والصرف الصحي والجهاز التنفيذى للمشروعات المشتركة والجهاز التنفيذى لمشروعات الصرف الصحي للقاهرة الكبرى ..

ونجد نفس الهيكل التنظيمي المترهل لدى وزارة النقل والمواصلات ووزارة الزراعة و استصلاح الأراضي ووزارة الكهرباء .. الخ [٧]

ويحتاج الأمر إلى تدخل سياسى على أعلى مستوى ، فالطابع السياسي غلاب على الموضوع والحاجة إلى لجم هذا الإندفاع التوسعى مطلوب الآن أكثر من ذى قبل

ثالثاً: المحور البشري :

يتكون العنصر البشري في الجهاز الحكومي من خليط من التخصصات والمهارات ووفقاً لما هو متاح من بيانات فإن عدد العاملين في القطاع الحكومي حتى نهاية ١٩٩٥ قد تجاوز ٤,٥ مليون موظف وعامل يتركز ٧٤% منهم في ستة قطاعات رئيسية هي التعليم والبحوث (بنسبة٣٣%) والداخلية (بنسبة ١١,٢%) والصحة (بنسبة ٨،٨%) ثم الدواوين والمجالس المحلية (٨,٧%) ثم الزراعة (بنسبة ٧%) ثم النقل والمواصلات (بنسبة ٥,٣%) .

أما عن توزيعاتهم التخصصية فنجد أن ٤٠% عبارة عن عمالة تخصصية (حاصلون على مؤ لات جامعية وبعد جامعية) و ٣٥% عمالة مكتبية (مؤهلات متوسطة وفوق متوسطة) و١٥% عمالة فنية حرفية و ١٠% خدمات معاونة (سعاه

وما شابههم) ونحو ١,٥% عبارة عن قيادات إدارية (مديرو عموم فما فوق) فإذا توقفنا عند الجهاز الإداري وحده أى الوزارات والمصالح التي في حكمها والتي كانت تسمى قبل عام ١٩٨١ باسم الحكومة المركزية نجد أن هذا العدد يصل إلى ١,١ مليون موظف يوزعون بين الكادر الخاص [٨] (الشرطة- القضاء- أساتذة الجامعات والسلك الدبلوماسى والقنصلى) وبين الكادر العام الذي لا يزيد عدد العاملين فيه عن ٦٢٤ ألفاً في عام ١٩٩٦ .

فإذا قارنا بين هذا الحجم ودولة مثل اليابان والتي يزيد عدد سكانها عن ١٢٠ مليون نسمة نجد أن عدد العاملين في الجهاز الإداري للحكومة القومية National Government وهو المقابل لهيكل الجهاز الإداري للدولة في مصر لا يزيد عددهم عن ٨٤٠ ألفا [٩] أى موظف واحد لكل ١٤٣ مواطناً مقابل موظف في مصر لكل ٩٦ مواطناً.

هذه هي الملامح البشرية لبلاتوه الجهاز الحكومي في مصر فماذا عن مستوى الأداء ومقدار الفاقد من تكاليف وقت العمل الرسمي في هذا الجهاز الضخم ؟

تبين لنا أن تكاليف فاقد وقت العمل الرسمي بالجهاز الإداري للدولة (الوزارات والمصالح التي في حكمها) قد بلغت وفقاً للحساب الختامي لعام ١٩٨٩/٨٨ وحده نحو ١٧٤٥,٦ مليون جنية وإذا أضفنا بقية أفرع القطاع الحكومي (الهيئات الخدمية والاقتصادية والإدارة المحلية) فإن الرقم قد يتجاوز ٤ مليار جنية في عام واحد . وهو استنزاف غير مرغوب للموارد المالية والاقتصادية في دولة تمر بأزمة اقتصادية وديون خارجية

ويحتاج الأمر إلى حزمة سياسات وآليات فعاله للتنفيذ وذلك من خلال تصميم برامج تدريب دقيقة وليست شكلية كما هو حادث الآن حيث تحولت معظم برامج التدريب إلى وسيلة لارتزاق البعض (متوسط ساعة التدريب للمحاضر تبدأ من ٢٠ جنيهاً حتى ٨٠ جنيهاً) كما أن العنصر البشري لا يمكن معالجته دون البحث بصورة جادة عن طرق وأساليب لرفع مستواه المادى أى إعادة النظر في نظم الأجور والمرتبات والحوافز بما يتلائم مع مستويات المعيشة ومعدلات التضخم .

ويستدعي الأمر إعادة النظر في نظم العمل وإجراءاته بحيث يقلص من الظواهر السلبية والنزعة التسلطية لدى القيادات الإدارية ووضع برامج ودورات تثقيفية

مصممة خصيصاً للقيادات الإدارية الذين يفتقر معظمهم إلى رؤية واسعة لتغيرات الزمن وطبيعة العصر.

OOOOO

المبحث الثاني
نحو فلسفة جديدة للتدريب الإداري في مصر

لسنوات طويلة ماضية ، ظلت هناك قطيعة قائمة بين التدريب كفلسفة وممارسة إدارية وتعليمية من ناحية ومردودها المهني والوظيفي من ناحية أخرى.

فإذا كان التدريب هو نشاط يستهدف إكساب المتلقين والمشاركين فيه لمهارات سلوكية معينة وقدرات معرفية محددة وخبرات مهنية جديدة فإن واقع التجربة المصرية يحتاج بعض التأمل وبعض المراجعة في ظل تغيرات اقتصادية وسياسية وفكرية عميقة الأثر وواسعة المجال .

لقد ظل مصطلح التدريب مغيباً عن الحياة المدنية والوظيفية في مصر حتى عام ١٩٦٥ فقبل ذلك التاريخ كان يستخدم لفظ التمرين ثم مع زيادة أعداد العسكريين المسرحين من الخدمة العسكرية وانتقالهم لأجهزة الإدارة الحكومية بدأ لفظ التدريب ينتشر ويأخذ مكانه في ساحة العمل الإداري حيث أنشأ مركز للتدريب الإداري عام ١٩٦٥ التابع للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ثم جاء قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ليقنن في مادته الحادية والستين وضع مراكز التدريب بالأجهزة الحكومية المختلفة.

وقبل الخوض في تقديم تجربة العقود الثلاثة الماضية قد يكون من المناسب التعرف بداية على خريطة قطاع التدريب في مصر على مختلف مستوياته ومجالاته ، فخريطة مراكز التدريب قد تغيرت بصورة كبيرة منذ عام ١٩٧٦ وحتى الآن وتتوزع الأنشطة التدريبية هذه على النحو التالي(١٠):

١) مراكز تدريب حكومية أو تابعة للجهاز الإداري للدولة وهيئات عامة خدمية واقتصادية وتابعة لمديريات الخدمات بالمحافظات ويبلغ عددها حتى عام ١٩٩٤ نحو ٧٠٠ مركز تدريب إدارى وفنى ومهني .

٢) مراكز تدريب تابعة لشركات قطاع الأعمال العام ويبلغ عددها نحو ١٤٥ مركزاً وهذه المراكز تتولى تدريب نحو ٤٠ إلى ٥٠ ألف شخص سنوياً من مختلف المستويات الوظيفية والفنية .

٣) مراكز تدريب أجنبية وفقاً لاتفاقيات خاصة وعددها محدود حتى الآن وإن كان أبرزها في مصر حالياً مؤسسة هانز زايدل ومؤسسة فردريش إيبرت الألمانيتان واللتان تمارسان نشاطاً واسعاً في مستويات وظيفية وتعليمية عالية المستوى .

٤) مراكز تدريب خاصة سواء تلك التي أقامها رجال حكم سابقون أو أساتذة جامعات ويبلغ عددها المقدر نحو ٢٠٠ مركز تدريب متعدد المستويات .

٥) مراكز تعليم اللغات الأجنبية سواء التابع منها لسفارات أجنبية أو المراكز الخاصة ويصل عددها حالياً إلى نحو ١٥٠ مركز تعليم لغات .

٦) مركز التدريب على إستخدام الحاسبات الإلكترونية وقد انتشرت في السنوات الأخيرة بسبب توسع كثير من الشركات العامة والخاصة والمصالح الحكومية في إستخدام أجهزة الحاسبات الإلكترونية ويصل عدد هذه المراكز نحو ٣٠٠ مركز تدريب .

وتخصص الدولة نحو ١٠ ملايين جنية سنوياً للتدريب الإداري يشرف على إنفاقها ومتابعة أوجه صرفها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بالتعاون مع وزارة المالية ويهمنا هنا أن نتوقف عند النتائج والفلسفة التي تحكم التدريب الإداري في مصر خاصة تلك البرامج التدريبية التي يشرف عليها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .

فوفقا لأحدث دليل إحصائى أصدره الجهاز عن برامج التدريب الإداري لعام ٩٥/ ١٩٩٦ يتبين أن عدد المتدربين قد بلغ ٧٥٥٧ متدربا منهم نحو ٢٨% من شاغلى الوظائف العليا أو المرشحين لشغلها ونحو ٤١% من شاغلى الوظائف الوسطى والتخصصية أى الذين يؤهلون ليكونوا قادة الجهاز الإداري والحكومي في المستقبل القريب .

فعبر ١٧٢ دورة تدريبية يجرى تدريب هؤلاء المتدربين بأنماط سلوكية وخبرات إدارية ووظيفية معينة تتكلف نحو ٤ ملايين من الجنيهات ويبقى السؤال قائماً هل يتضمن محتوى هذه البرامج فهما لخصائص العصر وسماته؟ وإدراكا لطبيعة مشاكلنا وكيفية التعامل معها؟ واستيعاباً لأنماط إدارية وتنظيمية جديدة تقتضيها ظروفنا الاقتصادية الصعبة؟

الحقيقة أن قراءة دقيقة في محتوى ومقاييس البرامج التي تقدم للقيادات الإدارية الراهنة أو قيادات المستقبل تكشف عن قصور منهجي يستدعي إعادة نظر فورية في أسس وفلسفة النظام التدريبي المصري وإتجاهاته .

فعلى سبيل المثال ، برغم أن هذه البرامج (١٧٢ برنامج تدريبى) [١١] تتمحور حول ستة محاور بعضها يتضمن محاضرات حول دور الدولة في المجالات السياسية والاقتصادية و الاجتماعية وعن الموازنة العامة للدولة وترشيد الإنفاق وعن التطورات السياسية الدولية إلا أننا نلاحظ أن هذه البرامج تفتقر إلى وجود مادة علمية جادة في مجال "**اقتصاديات الإدارة الحكومية**" التي تمثل حجر الزاوية في تعميم خبرات مدروسة لقيادات الحاضر والمستقبل عن كيفية التعامل مع الإدارة العامة إنطلاقاً من المفاهيم الحديثة لعلم الاقتصاد بمعناه الشامل وليس من ثقب إبرة مفهوم المالية العامة أي من مفهوم الإيرادات والنفقات فحسب .

فعلم **اقتصاديات الإدارة العامة أو الحكومية** . يتعامل مع معطيات وأصول مالية وعينية للجهة الحكومية ويضع بدائل لمتخذ القرار للإستفادة من هذه الأصول والتعامل مع الموارد المالية والبشرية والعينية بمعناها الواسع لتعظيم العائد وتقليل حجم الفاقد في إستخدام هذه الأصول وعندما تفتقر برامج التدريب الإداري لمثل هذا النوع من الخبرات والمعارف النظرية والتطبيقية و تقتصر على بديهيات الأعمال الإدارية النمطية مثل برامج تخطيط ومتابعة أو تخطيط القوى العاملة أو شئون العاملين أو ترتيب الوظائف – برغم أهميتها – فإن المسألة لا تعدو مجرد خطأ في التقدير ولكنها تمثل خطيئة في فلسفة نظم التدريب الإداري وثغرة ينبغي من الآن الإهتمام بها تمشياً مع ظروف مجتمع يعاني من غياب روح المبادرة الاقتصادية وافتقار للإحساس بإتجاهات الدولة والمجتمع وحاجاته إلى قيادات إدارية تستوعب المشاكل الاقتصادية للبلاد ، وتتحلى بروح المسئولية والبعد عن المظهرية ونعتقد أن هذا ما تحتاجه مصر حالياً وتتطلبه ظروفها السياسية و الاقتصادية .

ومن ناحية أخرى فإن التعاطي الراهن للتجارب الإدارية للدول ذات الإنجاز البارز في مجالي الإدارة والاقتصاد (كاليابان ودول غرب أوروبا وكندا) يفتقر إلى تناول سيسيولوجي للطبيعة المجتمعية والثقافية لهذه المجتمعات والتي أفرزت هذه النماذج الإدارية الناجحة والتي عادت بدورها لتضيف لعوامل تقدم المجتمع عنصراً جديداً في دائرة من العطاء والتغذية المتبادلة Feedback .

ففي اليابان تجري عمليات التدريب وفقا لأساليب ثلاثة ؛ فقد يكون التدريب من داخل الوظيفة (OJT) أو عبر عمليات الدوران الوظيفي Job – Rotation أو تنظيم دورات تدريبية للعاملين . وفي عام ١٩٨٦ نظمت نحو ٩٧٠٠ دورة تدريبية لموظفي الحكومة المركزية بلغ عدد المتدربين فيها ٣٠٠ ألف موظف بما يوازى ٤٠% من إجمالي العاملين في إدارات الحكومة المركزية[١٢].

وفي ألمانيا بلغ عدد مراكز التدريب ومؤسساته عام ١٩٩٢ ما يزيد عن ٥٥٠ ألف مركز تدريب يتلقى التدريب فيها سنوياً ما يزيد عن ٣ مليون إنسان.

إننا هنا نتعامل مع النماذج الناجحة من خارجها أى في مظهرها العام وبشكل استاتيكى ولا نتفاعل مع مكوناتها وخصائصها الداخلية ، لذا تطفو إلى مصطلحاتنا الإدارية بين الحين والأخر تركيبات لغوية لا تعكس حقيقة التجربة ودوافعها فيقتصر تعاطينا إياها على مدلولاتها الشكلية وتدور رحى النشاط التدريب حول ترجمات ميتة لنصوص متناثرة هنا أو هناك حول هذه التجربة أو تلك وتأخذ عجلة الارتزاق في الدوران وهناك محترفون ومترددون على هذا المحفل التدريبي أو ذاك بحيث تتكرر الأسماء وتتغير عناوين الموضوعات دون أى تغيير في أشخاص المحاضرين والملقنين .

أذن كيف يتسنى لنا الخروج من دائرة الارتزاق الجهنمية هذه حرصاً على جدية النشاط التدريبي في مصر ، ودفعاً لقيادات شابة امتلكت الخبرة والمران إلى صفوف المسئولية الأولى في الجهاز الحكومي في مصر ؟

نستطيع أن نشير إلى مجموعة من الإجراءات والآليات لإضفاء طابع الجدية على النشاط التدريبي في الدولة ووضعه تحت إشراف علمي ومهني مناسب .

أولاً: تشكيل المجلس القومي للتدريب :

ويتكون هذا المجلس من وزراء المالية والتنمية الإدارية والصناعة والشئون الاجتماعية والقوى العاملة واتحاد العمال ويضاف إليه شخصيات أكاديمية وعلمية مرموقة ورجال أعمال ويرأسه رئيس مجلس الوزراء وتتكون به أمانة فنية يتولاها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وتكون من مهام هذا المجلس :-

١- رسم سياسات جادة وفعالة للتدريب الإداري والمهني والفنى في البلاد بما يتلائم و المتغيرات الاقتصادية والسياسية والصناعية وكذا بما يلبى حاجات السوق المحلى والإقليمى من عمالة مصرية عالية المستوى .

٢- تنظيم النشاط التدريبي الذي يتسم بالشكلية والارتزاق في كثير من المديريات بالمحافظات وأجهزة أخرى وحصر قائمة المحاضرين والمدربين ذوى المستوى العالى للتخلص من مظاهر سلبية أتسم بها النشاط التدريبي طوال العقدين الماضيين .

٣- حصر ومتابعة والإشراف على نشاط مراكز التدريب الخاصة والأجنبية التي انتشرت في السنوات العشر الأخيرة دون رقيب أو حسيب بحيث يصبح هذا النشاط تحت السيطرة العلمية والقومية .

٤- إدخال نظم ومناهج جديدة للدراسة والتدريب (كاقتصاديات الإدارة العامة) والإهتمام بأنماط جديدة في العمل الإداري (كفريق العمل) باعتبارة أسلوب أمثل للإدارة الحديثة بعيداً عن النمط الرئاسى الفردى والسلطوى الذي ترعرع في ظل نظم شمولية وأنماط سياسية غير ديمقراطية أى تبنى مفهوم "**مقرطة العمل الإداري**" كمخرج وحيد للجمود الإداري وغياب روح المبادرة والفاعلية السائد حالياً في الجهاز الحكومي المصري .

ثانياً: إنشاء صندوق مستقل لتمويل النشاط التدريب :

تكون مصادر تمويله هي :

١- الإعتمادات المخصصة من الموازنة العامة للتدريب في أجهزة الدولة وقدرها حالياً ١٠ مليون جنية سنوياً .

٢- رسوم الإشراف والمتابعة التي تفرض على مراكز التدريب الخاصة العاملة في مصر .

٣- تبرعات رجال الأعمال والمشروعات الصناعية والإستثمارية .

٤- المنح التدريبية التي ترد من الدول والمنظمات المتخصصة أو وفقاً لاتفاقيات خاصة بين هذه الدول أو المنظمات والحكومة المصرية .

وأخيراً؛ فإن المزج بين الخبرات العملية والخبرات النظرية والأكاديمية في مجالات التدريب المختلفة (إدارى – فنى – مهني .. الخ) بقدر ما تشكل ضرورة حيوية لنجاح عملية التدريب فهي تستدعى الحرص في عملية المزج بينهما وحتى لا ننزلق مرة أخرى في دائرة الارتزاق الشريرة .



المبحث الثالث
الخصخصة بين اعتبار الكفاءة الاقتصادية ومقتضيات الأمن القومي المصري

عند إجراء تحليل معمق ودقيق لمجمل الأفكار التي طرحت على مدى خمس سنوات حول قضية الخصخصة، من جانب عدد لا بأس به من المتخصصين والنخبة الثقافية والمهنية المصرية يكتشف المرء أن هناك **منطقة رمادية** لم يقترب منها أحد، ولم يتناولها أحد، ولم يتوقف عند مدلولاتها وخطورتها أحد وهي أين نجد نقطة التوازن والتلاقى بين اعتبارات الكفاءة الاقتصادية لإدارة المنشأة العامة وشركات القطاع العام من جهة ومقتضيات الأمن القومي المصري وثوابت الصراع الإقليمى الجارى من جهة أخرى؟

فتحت ضغط أصحاب المصالح من ناحية ، وبتأثير العقل المهني والأكاديمى من ناحية أخرى تاهت عن البعض البيئة السياسية والصراعية المحيطة بعملية الخصخصة أو بمعنى آخر الدعامات التي تستند إليها الدولة المصرية في إدارتها للصراع التاريخي في المنطقة والتعثر الراهن في مسيرة مفاوضات التسوية السياسية للصراع العربي – الإسرائيلي .

وبعيداً عن الأيديولوجيا وقيودها ، وابتعاداً عن الحاجات أصحاب المصالح وأنانيتها نتوقف بالشرح عند هذه المنطقة الداكنة في موضوع الخصخصة .

١- إعتبارات الكفاءة الاقتصادية :

إستندت الدعاوى الخاصة ببيع شركات القطاع العام في مصر منذ منتصف السبعينات على عدم كفاءة بعض من هذه الشركات في إستخدام وتخصيص الموارد وتحقيقها لخسائر مالية .

وبصرف النظر عن حقيقة هذه الخسائر وأسبابها وطريقة الحساب ؛ فإن الدعوى قد اتخذت رويداً رويداً في الإتجاه لمنحى جديد في ظل ما يسمى برنامج **"الإصلاح الاقتصادي"** منذ مطلع التسعينات فبدلاً من الدعوة لبيع الوحدات الخاسرة ، أصبح المطلوب من هيئات دولية ذات صلات وثيقة برأس المال الأمريكي والصهيوني هو بيع جميع شركات القطاع العام التي تحملت وحدها تقريباً عبء سنوات الجمر خلال

المواجهة الساخنة للعدوان الإسرائيلي عام ١٩٦٧ وحتى حرب أكتوبر ١٩٧٣، فلم تجر الشركات العامة عمليات صيانة لمعداتها ولم تحدث عمليات إحلال وتجديد لآلاتها ولم تتحرك خطوط الإنتاج لتلائم مستويات جديد في دخول وثروات المصريين الذين قدر لمئات الآلاف منهم بالسفر والعمل بالخارج .

ومنذ عام ١٩٧٥ بدأت حركة نشطة من جانب المسئولين والقائمين على القطاع العام لإحلال وتجديد معداته وماكيناته واستغرقت نحو عشر سنوات تكلفت خلالها نحو ٢٥ مليار جنية [١٣] خص منها قطاع الغزل والنسيج نحو ٣٠% تحملت معظمها الشركات بضمانات بنكية وقروض من ممولين دوليين بشروط مجحفة وهو ما مثل ضغطاً على الميزانيات السنوية لهذه الشركات وجعل البعض يستخدم هذه الحجة (السحب على المكشوف والمديونية للبنوك) للتأكيد على فشل إدارة هذه الشركات بل الذهاب إلى حد الزعم بفشل فكرة المشروع العام عموماً !

ويهمنا بالمقابل أن نشير – ووفقاً لبيانات موثوقه من المصادر الرسمية المحلية والدولية – أن شركات القطاع العام قد نجحت في تحويل مبلغ ١٩ مليار جنية إلى الخزانة العامة للدولة خلال الفترة من ١٩٧٤ حتى ١٩٨٤ في صورة "حصة الحكومة من أرباحها وفي صورة ضرائب متنوعة ومتعددة [١٤] ثم بلغ ما حولته هذه الشركات إلى الموازنة العامة للدولة خلال العشر سنوات اللاحقة (٨٥ – ١٩٩٤) ما يربوا عن ٣٤ مليار جنية أى بمتوسط سنوى ٣,٤ مليار جنية.

ومن هنا فإن إستخدام البعض لمؤشرات محاسبيه مثل ربحية الجنية/أجر أو ضعف إنتاجية الجنية / أجر أو بمعدل العائد على رأس المال هي مؤشرات غير دقيقة لأسباب نشير إلى بعضها :

(١) فالمتوسطات الحسابية عموماً تميل إلى إغفال طبيعة التمايزات داخل هيكل الأجور والمكافآت المصروفة داخل شركات القطاع العام .

(٢) كما أن عناصر التكلفة عادة ما يتم المبالغة فيها بسبب سوء إستخدام المعدات والآلات بل وتخزين بعضها لسنوات مما يدخلها في حساب تكاليف السلعة دون أى سند حقيقى.

(٣) كما أن ميل بعض رؤساء مجالس الإدارة في الشركات إلى المظهرية والبذخ في مستلزمات تأثيث المكاتب والمباني الإدارية يضيف أعباء إلى عنصر التكلفة على المنتج .

(٤) إلى جانب أسباب أخرى عديدة لعل بعضها يتعلق بالعمالة الزائدة خاصة في العمالة المكتبية والإدارية والخدمات المعاونة وبعضها يرتبط ببيئة العمل كانقطاع التيار الكهربى وغيرها مما لا يحدث عادة في المشروعات الإنتاجية بالدول المتقدمة وبعضها الآخر يرتبط بسياسات التسعير الإداري التي سادت لسنوات طويلة...الخ .

وبالمقابل / دعونا نتأمل الأرقام الواردة في البيان التالي والمتضمن للحصيلة الضريبية في مصر خلال خمسة عشر عاماً (٨٢/٨١ حتى ١٩٩٥/٩٤) وسوف نكتشف مجموعة من الحقائق :

جدول رقم (٤)

تطور الحصيلة الضريبية في مصر خلال الفترة ٨٢/٨١ حتى ١٩٩٥/٩٤

"بالمليون جنيه"

السنوات	الضرائب غير المباشرة					الضرائب المباشرة (٢)	إجمالي الحصيلة الضريبية (١) + (٢)
	رسوم جمركية	ضرائب استهلاك	تمغة	سيادية متنوعة	إجمالي الضرائب غير المباشرة		
١٩٨٢/٨١	١٥٧٩,٣	١٧٣٥,٠	٢٩,١	٧٤,٦	٣٦٢٨,٠	١٦١٢,٨	٥٢٤٠,٨
١٩٨٣/٨٢	١٦٤٠,٣	١٠٩٦,٨	٣٥٤,٤	١٨٢,٣	٣٢٧٧,٨	١٩١٨,٩	٥١٩٦,٧
١٩٨٤/٨٣	١٨٩٠,٩	١٢٠٢,١	٣٠٨,١	١٨٥,٨	٣٦٨٥,٩	١٥٨٣,٤	٥٢٦٩,٣
١٩٨٥/٨٤	١٩٠٦,٦	١٤٤٧,٧	٣٤٤,٥	١٩٥,١	٣٨٩٦,١	١٩٣١,٣	٥٨٢٧,٤
١٩٨٦/٨٥	١٨٠٧,٠	١٤٨٩,٠	٣٨٢,٩	٥١٧,٦	٤١٩٧,٤	٢٢٧٧,٦	٦٤٧٥,٠
١٩٩٥/٩٤	٧٣١٠,٠	٩٣٠٠,٠	٢٦٦٥,٠	٤٠٥٣,٠	٢٣٣٢٨,٠	١٤٩٩٣,٠	٣٨٣٢١,٠

المصدر: حتى عام ١٩٨٦ مجلة التشريع المالي والضريبى ، العدد (٢٦٣) نوفمبر ١٩٨٨؛
أما بعد ذلك فمصدره الإدارة العامة للتحصيل بمصلحة الضرائب العامة.

أولاً : إن الضرائب غير المباشرة والتي تمس معظمها الفئات محدودة الدخل تمثل نحو ٦٥% في المتوسط سنوياً من الحصيلة الضريبية ، فالرسوم الجمركية وضرائب الإستهلاك (ضريبة المبيعات حالياً) وضرائب التمغة يقع عبئها أساسا على عاتق الفقراء في المجتمع .

ثانياً : أما الضرائب المباشرة ، فإن تحليل بنودها والواردة في الجدول رقم (٥) يظهر أن أصحاب المشروعات الرأسمالية الخاصة والأغنياء في المجتمع المصري والذين استفادوا إستفادة غير مشهودة في التاريخ الاقتصادي المصري الحديث بسياسات الانفتاح الاقتصادي لا يتحملون سوى أقل من ١٠% من الحصيلة الضريبية سنوياً حيث نجد الآتى:

جدول رقم (٥)

تطور حصيلة الضرائب المباشرة

خلال الفترة ١٩٨٢/٨١ ــ ١٩٩٥/٩٤

"بالمليون جنيه"

البيان / السنوات	أرباح تجارية وصناعية	القيم المنقولة	مهن غير تجارية	شركات أموال	ضريبة عامة عن الدخل	التركات ورسم الأيلولة	الضرائب العقارية	إجمالي الضرائب المباشرة
١٩٨٢/٨١	٩٧٧,٧	٥١١,٢	١٧,٥	١٤,١	١١٧,٨	٨,٤	٦٠,٨	١٦١٢,٨
١٩٨٣/٨٢	٣١٧,٣	١٣٨,٣	١٦,٤	*١٣٦٠,٤	٢٤,٧	١١,٨	٤٩,١	١٩١٨,٩
١٩٨٤/٨٣	٢٨٦,١	١٤٦,١	١٩,٦	١٠٥٣,٣	٣٣,٩	١٤,٤	٤٩,١	١٥٨٣,٤
١٩٨٥/٨٤	٤٠٢,١	١٥٠,٥	٢٣,٥	١٢٤٧,٨	٧٠,٧	١٥,٩	٥٠,٩	١٩٣١,٣
١٩٨٦/٨٥	٥٣١,٦	١٧٩,٣	٢٠,٠	١٤٢٠,٢	٥٧,٠	١٨٩,٠	٥١,٠	٢٢٧٧,٦
١٩٨٧/٨٦	٤٠٧,٠	١٦٥,١	٢٨,٨	١٣٤٤,٧	٥٠,٩	٢٣,٢	٥١,٠	٢٠٧٠,٧
١٩٨٨/٨٧	٥٧١,٧	٢٩٦,٣	٣٢,٧	١٥٥٣,٦	٦٨,٨	٢٩,٥	٠٠٠	٣٣٣٢,٧
١٩٨٩/٨٨	٥٩٤,٣	٤٩٦,٥	٤٥,٥	١٨٦٥,٨	٨٩,٣	١٩,٠	٠٠٠	٣٢٠١,٠
١٩٩٠/٨٩	٧٢٤,٧	٦٧٢,٤	٧٥,٠	٢٢٨٥,٩	١٠٤,٩	٠٠٠	٠٠٠	٥٣٥٤,٣
١٩٩١/٩٠	٨٩٤,٢	٨٠٩,١	٥٥,٦	٣٩٣٩,٧	١٢٢,٢	٥,٧	٠٠٠	٧٨٣٠,٠
١٩٩٢/٩١	٩٢٥,٤	١٠٨٢,٧	٦٤,٧	٦٨٩٥,٢	١٦٧,١	٥,٤	٠٠٠	١١٦٢٨,٨
١٩٩٣/٩٢	٩٨١,٦	١٥٣٥,٢	٦٧,٦	٨٣١٥,٢	١٩٢,٣	٩,٧	٠٠٠	١٣٩٩١,٧
١٩٩٤/٩٣	١١٩٢,٣	١٠٥١,٢	٧٣,١	٨٨٦١,٠	٢٠٠,١	١٤,٥	٠٠٠	١٤٦٨٢,٩
١٩٩٥/٩٤	١٤١٦,٣	١٠٠٨,١	٦٣,٥	٨٨١٧,٠	٠٠٠٠	٠٠٠	٠٠٠	١٤٩٩٣,٠

المصدر : مجلة التشريع المالي، مرجع سابق   (٠٠) بيانات غير متاحة

* فى عام ١٩٨٣/٨٢ تم فصل الضرائب المفروضة على شركات الأموال عن الضرائب على الأرباح التجارية والصناعية ولذا انخفضت الثانية بصورة كبيرة وقفزت حصيلة الأولى كما هو موضح .

وهكذا يتبين الآتي:

١- أن ضريبة الأرباح التجارية والصناعية والتي تم فصلها عام ١٩٨٣/٨٢ عن ضريبة شركات الأموال تتحمل شركات القطاع العام منها ما يعادل ٤٠% في المتوسط من حصيلتها السنوية .

٢- أما ضريبة شركات الأموال والتي تعد من أكبر الأوعية الضريبية والتي قفزت من ١٣٦٠ مليون جنية عام ١٩٨٣/٨٢ إلى ٨٨١٧ مليون جنية عام ١٩٩٥/٩٤ بسبب من إعادة تقييم حصيلتها بسعر الصرف السائد للدولار (من ٧٠ قرشاً إلى ٣٣٨ قرشاً) فإن مصدرها الأساسى يأتى من الضرائب المفروضة على رسوم المرور في قناة السويس ومن هيئة البترول وأخيراً من البنك المركزي وأنشطة البنوك التجارية العاملة في مصر .

٣- وبالنسبة لضريبة القيم المنقولة والتي زادت من ٥١١ مليون جنية عام ١٩٨٢/٨١ [١٥] إلى أن بلغت ١٠٠٨ مليون جنية عام ١٩٩٥/٩٤ فقد تحملت شركات القطاع العام فيها ما يزيد عن ٥٨% في بعض السنوات (١٩٨٥/٨٤) ووصلت إلى ٩٢ % في سنوات أخرى (١٩٨٧/٨٦) .

٤- وبرغم ضآلة حصيلة ضريبة التركات ورسم الأيلولة فقد شنت حملة شعواء طوال عام ١٩٨٨ من جانب كبار رجال المال والأعمال وجرى إلغاءها وفقاً للقانون ٢٢٨ لسنة ١٩٨٩ وخفضت ضريبة رسم الأيلولة ويجرى الأن مناقشة قانون في مجلس الشعب المصري لإلغانها بدورها.. !!

وباختصار فان عبء تمويل الخزانة العامة للدولة وتمويل المشروعات التنموية العامة (طرق – كباري – محطات كهرباء- محطات مياه – صرف صحي – مدارس – مستشفيات .. الخ) تقع على عاتق شركات قطاع الأعمال العام والمستهلكين عموماً برغم ما تم إنجازه خلال العشرين عاماً الماضية بالنسبة للقطاع الرأسمالي الخاص في العاشر من رمضان ومدينة ٦ أكتوبر وغيرهما فمازال القطاع الرأسمالي المصري عاجزاً عن تحمل عبء تمويل المشروعات التنموية الأساسية برغم أنه القطاع الأكثر إستفادة بهذه المشروعات ومازال هذا القطاع يقتصر في مشروعاته على الصناعات الإستهلاكية والوسيطة المرتبطة بالسوق المحلى واحتياجاته بأكثر من اعتباره يصلح كمرتكز لتنمية طويلة الأجل ومستمرة ويظهر البيان التالي التطور الذي طرأ على الإستثمارات في المشروعات الصناعية بالمدن الصناعية الجديدة .

جدول رقم (٦)
الإستثمارات في المدن الجديدة حتى يونية ١٩٩٦

بيان / المدينة	عدد المصانع التي تم تسليم أراضى لها	عدد المصانع الجارى تنفيذها	المصانع المنتجة				
			حتى ٩٦/٦/٣٠	رأس المال المستثمر بالمليون	قيمة الإنتاج السنوي بالمليون جنيه	فرص العمل	الأجور السنوية بالمليون
١) العاشر من رمضان	١٤٢٤	٣٠٨	٧٢٥	٧٢٢٦	١٠٣١٥	١٠٥٧٨٣	٣١٤,٥
٢) السادات	٢٥٦	١٠٩	١٣١	٧٤٧	١١٧٧,٩	٧٩٤٣	٢٢,٠
٣) ٦ أكتوبر	١٤٢٠	٣٢٣	٤٨٥	٢٧٤٧,٧	٥٨٠١,٦	٦٥٩٠٢	٢٣٧,٩
٤) الصالحة الجديدة	٨٧	٣٤	٢٦	٨٠	٤٤٦,١٧	١٥٢١	٥,١١
٥) برج العرب الجديدة	٥٢١	١٢٤	٢٤٣	٧٩٠	٩٧٦	١٥٤٩٦	٣٤,٢
٦) دمياط الجديدة	٢٧٥	٨٠	٦٠	٩١,٦	٧٠	٢٥٦٧	٥,٥
٧) بنى سويف	٤٥	١٤	٦	٠,٢٦٧	٤,٦	٨١	٠,٢٠٤
٨) بدر	٢٠٨	١١٧	٢١	١١٢,٥	٥٤,٥	١٦٤٣	٦,٣
٩) النوبارية الجديدة	٢٨	١٧	٥	٢,٣	٩,٥	١٤٩	٠,٥
١٠) العبور	٧٩	١٩	--	٧٠,٦	٢	٥٧٠	٢,٧
١١) المنيا الجديدة	٤	١	--	--	--	--	--
الإجمالي	٤٣٥٦	١١٤٦	١٧٠٢	١١٨٦٨	١٨٨٥٦,٩	٢٠١٦٥٥	٦٢٨,٨

المصدر : هينة المجتمعات العمرانية الجديدة ، إدارة الحاسب الآلى ، ١٩٩٧

وهكذا يبدو واضحاً أن المشروعات الصناعية بالمدن الإحدى عشرة الصناعية والبالغ عددها ٤٣٥٦ مصنعاً والتي استثمرت ما يزيد عن ١١,٩ مليار جنية حتى يونية ١٩٩٦ ويبلغ حجم إنتاجها السنوي ١٨,٩ مليار جنية[١٦] لم تساهم كما ينبغي في عبئ الضريبية العامة وهو ما يتناقض مع ما طرحة المبشرين بالحلم الرأسمالي* الجديد في مصر والقائم على المشروع الخاص [١٧].

٢- مقتضيات الأمن القومي المصري :

إذا كان عبء تمويل جزء كبير من مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية حتى الآن وبعد عشرين عاماً من الانفتاح والتسهيلات والإعفاءات مازالت تقع على عاتق شركات القطاع العام والدولة وأن ما يتحمله الأغنياء وشركاتهم وأنشطتهم لا يتجاوز ١٠% من الحصيلة الضريبية سنوياً فكيف ستواجه مصر المستقبل في ظل إحتمالات تجدد الصراع العربي الإسرائيلي أو على الأقل في ظل بقاء التهديدات النووية وغير النووية الإسرائيلية ؟ كذلك مع ارتفاع نبرة التهديدات الأمريكية ؟ كيف تتعامل مصر حكومة وشعباً مع كل هذه الإحتمالات والمخاطر ؟

هنا يستدعي الأمر التمهل والحرص ووقف حالة الإندفاع غير الحصيف وغير المبرر في عمليات بيع أصول الشركات العامة، أو بمعنى أدق وقف بيع الدولة لمصادر قوتها ومصوغات بقاءها متوازنة في ظل الوضع الإقليمى القلق واستهداف أطراف دولية وإقليمية لدور مصر ومحاولات تهميشه [١٨] .

أعتقد أن ثوابت الأمن القومي المصري وتداعيات الأحداث الأخيرة تستدعى التأنى والحرص ، فالمستقبل يحمل أكثر من إحتمال والعاقل من تحسب للأسوأ [١٩] .

OOOOO

* أظهرت فضائح نهب البنوك في مصر وتهريب الأموال من رجال الأعمال منذ عام ١٩٨٣ وحتى أحدث هذه الفضائح عام ٢٠٠٢ عن الطبيعة الحقيقية لطبقة رجال المال والأعمال الهجينة التي جرى تخليقها في مصر منذ إنتهاج سياسة الانفتاح الاقتصادي عام ١٩٧٤ وحتى يومنا.

هوامش الفصل الأول

(١) خصخصة الخدمات الحكومية ، تقرير المجالس القومية المتخصصة منشور بجريدة الأهرام بتاريخ ١٩٩٧/٦/٢٨ وحديث للدكتور محمد زكى أبو عامر وزير الدولة للتنمية الإدارة ورئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بجريدة الأهرام بتاريخ١٩٩٨/٣/٢١ وبجريدة الأسبوع بتاريخ ١٩٩٨/١/١٩ والأهرام بتاريخ ١٩٩٨/٤/١١ وأهرام ٩/٢٦/ ١٩٩٨ .... وأنظر كذلك :

- طارق حجي "نظرات في الواقع المصري" القاهرة ، الدار المصرية اللبنانية ١٩٩٥
- "إبراهيم شحاته" برنامج للغد ... تحديات وتطلعات الاقتصاد المصري في عالم متغير" القاهرة دار الشروق ١٩٨٧ .
- شريف دلاور "قضايا ومعالم في طريق الإصلاح الاقتصادي " القاهرة ، المكتبة الأكاديمية ١٩٩٤ .
- د. أحمد جامع "مؤتمر حول قانون شركات قطاع الأعمال رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩٢ بتمويل من مؤسسة كونراد اديناور بألمانيا الاتحادية .

(٢) د. عبد المجيد فراج "الهندرة" جريدة الأهرام ١٩٩٧/٩/٢٩ وكذلك

- Raymond L. Manganelli & Mark M. Klein, "The Reengineering Handbook : A step – by step Guide to business Transformation", New York, AMACOM, U.SA. 1994 .
- Management Development for the higher Civil Service in Norway, Paris, June 1989.
- Facts sheets on Sweden Cooperation and Development (OECD)و Bookshop , Paris 1992.

(٣) أنظر أعداد مجلتى "الإدارة و "التنمية الإدارية" الفصليتين طوال عامى١٩٩٦و١٩٩٧ .

(٤) الأهرام بتاريخ ١٩٩٧/٥/٣١ عن دراسة شاملة لمركز معلومات مجلس الوزراء .

(٥) تقرير وزير العدل أمام مجلس الشورى بتاريخ ١٩٩٨/٢/١٥ ومنشور بجريدة الأهرام بتاريخ ١٩٩٨/٢/١٦ و ١٩٩٨/٩/١٢ .

(٦) د. محمد أحمد الرزاز "البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ١٩٩٦/٩٥" صـ١٣ .

(٧) لمزيد من التفاصيل حول الهياكل التنظيمية للوزارات والمصالح الحكومية المختلفة أنظر: الجهاز المركزي للتنظيم الإدارة ، الإدارة المركزية للتنظيم وطرق العمل "الدليل الإداري العام لأجهزة الدولة" جزآن ١٩٨٧، والدليل الإداري للدولة عام ١٩٩٨.

(٨) الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، نتائج الحصر الفعلى للعمالة بالجهاز الحكومي في يناير ١٩٩٦ ، الإدارة المركزية للمعلومات .

(9) Tasfyuri Masijima& Minoru o'uchi (Editors), "The Management and Reform of Japanese Government" , The Institute of Administrative management ,Tokyo , 1993, PP. 111-125 .

(١٠) الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة دليل وحدات التدريب الإداري والفنى والمهني في مصر، ١٩٩٦.

(١١) الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، مركز إعداد القادة للقطاع الحكومي ، دليل برامج التدريب الإداري ١٩٩٦/٩٥ .

(12) An Overview of the Japanese National Civil Service, Tokyo, National Personnl Authority 1990.

وكذلك يقتضى قانون الخدمة المدنية في اليابان ذلك أنظر :

The National Public Servie Law, National Personnel Authority , Japanese Government, April 1994.

(١٣) لمزيد من التفاصيل راجع :

موسى محمد دسوقى حويطى: "اقتصاديات تحديث تكنولوجيا الإنتاج في صناعة المنسوجات القطنية بالقطاع العام الصناعى في مصر" رسالة دكتوراه ، جامعة الزقازيق كلية التجارة ١٩٩٢ غير منشورة صـ ٥٤ حتى صـ٨١ .

(١٤) مركز معلومات القطاع العام "إنجازات القطاع العام في عشر سنوات ٧٥- ١٩٨٥" رئاسة مجلس الوزراء ، وزارة الدولة للتنمية الإدارية ١٩٨٦.

(١٥) مجلة التشريع المالي والضريبى ، العدد ٢٦٣ نوفمبر ١٩٨٨ .

(١٦) هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة ، إدارة الحاسب الآلى : أكتوبر ١٩٩٧.

(١٧) حفلت السنوات العشرين الأخيرة بكتابات كبار المفكرين والمنظرين المصريين عن حلم الجنة الرأسمالية وفشل المشروع العام أنظر على سبيل المثال لا الحصر :

- د.إبراهيم شحاته "برنامج للغد .. " مرجع سابق .
- د. حازم الببلاوى "التغيير من أجل الإستقرار "القاهرة دار الشروق ١٩٩٢ .
- د. أحمد جامع وأخرون ، مرجع سابق .
- طارق حجي "نظرات في الواقع المصري" مرجع سابق .

(١٨) يشير ريتشارد نيسكون في كتابة "الفرصة السانحة" إلى السياسات التي اتبعت مع الرئيس السادات لإجراء تغيرات جذرية في هيكل المجتمع و الاقتصاد المصري والروشته التي عرضت عليه من الولايات المتحدة مثل تشجيع المشروعات الصغيرة وبيع القطاع العام وإصلاح البنوك وإنشاء مدارس لإدارة الأعمال وتدريس المهارات اللازمة لإنشاء اقتصاد رأسمالى.

راجع : رتشارد نيكسون "الفرصة السانحة" ترجمة أحمد صدقى مراد القاهرة دار الهلال / بدون تاريخ صـ٨٨ وما بعدها .

(١٩) ربما تعطينا تجارب روسيا وبولندا وألمانيا الشرقية (سابقا) في مجال الخصخصة مؤشرات مفزعة حول نتائج هذا الإندفاع غير الحصيف يمكن الرجوع إلى تقارير الدوائر المتخصصة التي تتميز بالمعالجة المتأنية إلى حد ما في رصد هذه النتائج وهو ما أوردته مجلة Economist البريطانية المتخصصة في عدة تقارير لها أنظر مثلا :

- The Economist July 19,1992 .
- The Economist May 16,1992 .
- The Economist April 29,1995 .

وعلى العكس من ذلك تمارس فرنسا سياسة أطلقت عليها المجلة البريطانية لفظ التدليل Coddling لحماية شركاتها المملوكة للدولة ولا توافق على بيع أكثر من ٢٠% من اسهم أى مشروع فرنسى دون موافقة من الدولة والحكومة أنظر .

- The Economist , June 1,1991 .

- أما تجربة الخصخصة في اليابان فقد بدأت في أهم ثلاث شركات حكومية كبرى في البلاد منذ عام ١٩٨٥ وإستمرت أكثر من خمس سنوات أنظر في ذلك:

- Tashiyuki Masujima , op . cit p.p . 214-239 .



الفصل الثاني

نحو منهج علمي
لدراسة اقتصاديات الإدارة الحكومية

برغم كثرة الكتابات الإدارية التي حاولت التعرف على الجوانب المختلفة لظاهرة "فاقد العمل" أو الفاقد من وقت العمل الرسمي ، فإن غموضا مازال يحيط بالمفهوم سواء في جوانبه الأكاديمية والنظرية أو على مستوى الدراسات التطبيقية والمجالات العملية .

وتزداد صعوبة الموضوع عندما يتعلق الأمر بدراسة هذه الظاهرة في المنظمات الحكومية والإدارية ذات الطبيعة الخدمية (١) ، أى خارج نطاق القطاعات الإنتاجية السلعية ، فمازالت أدوات القياس غير منضبطة ومازالت مفاهيم الفاقد غير واضحة .

كما لم تحظ العلاقة بين الموارد والإمكانيات المتاحة من حيث وفرتها أو تكنولوجيتها داخل المنظمة الحكومة وبين فاقد العمل والأنماط التنظيمية الجديدة بالإهتمام الكافي (٢) .

لذا فإن الدراسة تحاول أن تضع إطاراً نظرياً يتلاءم مع الخبرة الإدارية العملية والمكتسبة للكاتب التي تراكمت على مدى زمني طويل، وتطبيقه على بعض المصالح والأجهزة الحكومية لقياس مدى فاعليته في تحليل ظاهرة "فاقد العمل" والخروج بتوصيات قابله – في حال تنفيذها – بترشيد الأداء في المنظمات الحكومية واستثمار وقت العمل الرسمي بصورة أفضل وكذلك الإستفادة بصورة اقتصادية بالموارد والإمكانيات المتاحة بهدف ضغط وترشيد الإنفاق الحكومي الممثل في أبوابه الثلاثة (الأجور – الإستخدامات الجارية والإستخدامات الإستثمارية) .

وسوف نحاول في هذا الفصل حصر الفاقد في وقت العمل الرسمي بالمنظمات الحكومية في مصر عموماً، وتحديد حجم هذا الفاقد وتكاليفه المالية ثم التعرف على أسبابه وعوامل وجود هذه الظاهرة وأخيراً الوصول إلى توصيات عملية للتغلب عليها.

* * * * *

المبحث الأول

حول المنهج الجديد

قليلة هي الدراسات التي حاولت التوقف بالشرح والتحليل عند ظاهرة تكاليف وقت العمل الرسمي بالجهاز الحكومي في مصر ، وكيفية التغلب عليها وتلافي إهدارها للموارد المالية والاقتصادية المحدودة أصلا في المجتمع .

كما أن المحاولات التي بذلت من أجل رصد الموارد والإمكانيات المتاحة داخل أجهزة الإدارة الحكومية بمختلف أنواعها ظلت تتميز بطابع نظرى بحت ولم تتخذ هذه الأبحاث منحى تطبيقى حتى وقت قريب . ومن هنا تأتي أهمية محاولتنا هذه التي حاولنا فيها المزج بين الإطار النظري والمنهجي من جهة والأختبار التطبيقي من جهة أخرى .

وبداية يقصد بالموارد والإمكانيات في الجهاز الإداري للدولة **"كل الموارد البشرية والتجهيزات المادية والمكتبية ووسائل النقل والاتصالات الحديثة ووسائل نقل وحفظ وتداول المعلومات والبيانات وكذا المنشآت والأبنية التي من شأنها تحقيق أهداف المنظمة الإدارية بكفاءة وفاعلية في إطار السياسة العامة للدولة"** .

أما الجهاز الحكومي في مصر فقد بلغت وحداته عام ١٩٩٣ نحو ٥٨٩ وحدة موزعة بين الجهاز الإداري للدولة (وعدها ١٠٦ وزارة ومصلحة وجهاز) والإدارة المحلية (٣٤٧) وحدة والهيئات العامة الخدمية (٨٠ هيئة) والهيئات العامة الاقتصادية (٥٦ هيئة) وسوف يقتصر تناولنا على وحدات الجهاز الإداري والإدارة المحلية بعد إستبعاد قطاع الدفاع والأمن والعدالة لصعوبة إجراء قياس كمي موضوعى بشأن توزيع وقت العمل وتكاليفه بالقوات المسلحة وهيئة الشرطة وبقية عناصر الكادر الخاص كالقضاء والعمل الدبلوماسى والقنصلي، وكذا إستبعاد المدرسين من الإدارة المحلية .

ويشتمل مفهوم فاقد وقت العمل الرسمي بالأجهزة الحكومية معنيين :

الأول : ما يرتبط بالفاقد من مستلزمات الإنتاج ومواد التشغيل :

وهو هنا ينصب على ما يخصص من أموال لنفقات الجهاز الإداري للدولة والإدارة المحلية من الباب الثاني (النفقات الجارية) والباب الثالث (الإستخدامات الإستثمارية) في الموازنة العامة للدولة وحسابها الختامي .

الثاني : ما يتعلق منها بالفاقد من وقت العمل الرسمي.

أى سوء إستخدام العنصر البشري المشارك في العملية الإدارية بالمنظمة الحكومية ويعبر عنها ماليا بنفقات الباب الأول "الأجور والمكافآت والمزايا العينية" للعاملين في هذه الأجهزة والوزارات .

ووفقاً للدراسات التي قامت بها بعض الأجهزة المتخصصة في مجال الإدارة كالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة حتى عام ١٩٨٨- فقد تبين أن عدد أيام العمل الرسمية سنوياً لا تزيد عن ٢٨٥ يوما (بمعدل ٧٨% من إجمالي ايام السنة الميلادية) بينما هناك ٨٠ يوما أخرى يحصل عليها الموظف الحكومي في صورة إجازات منصوص عليها في قوانين العاملين وقوانين أخرى (كالإجازات الاعتيادية والعارضة والمرضية والإجازات الرسمية والمناسبات الوطنية) وهي تشكل ما يعادل ٢٢% من أيام السنة .

وبالمقابل فأن الإجازات المدفوعة الأجر في البلدان الرأسمالية المتقدمة لا تزيد عن ١٥ يوما في اليابان وتصل إلى ٢٠ يوما في أمريكا ولا تزيد عن ٢٧ يوما في السويد وتعد ألمانيا من أعلى دول أوروبا منحا للاجازات بأجر حيث تصل إلى ٤٠ يوماً في العام [٣]

ولا يقف الأمر عند هذه الحدود بل أن الدراسات الأمبيريقية التي جرت بين عينه عشوائية من العاملين في ٢٠ منظمة حكومية عام ١٩٧٩ أظهرت أن فاقد وقت العمل الرسمي للموظف تتراوح بين ٥٠% إلى ٧٥% يوميا من عدد ساعات تبلغ ٧ ساعات عمل بسبب تفشي بعض المظاهر السلبية في أدائنا الإداري كالتأخير عن مواعيد العمل أو إستقبال زائرين أثناء وقت العمل أو تناول أطعمه أو مشروبات وقراءة الجرائد اليومية أو التحدث في غير مواضيع العمل ... الخ.

وقد قمنا من جانبنا بدراسة تفصيلية بشأن تكاليف هذا الفاقد سنويا عام ٢٠٠١ حتى يتسنى لنا التعرف بدقة على الخسائر المترتبة عن هذه الظاهرة ورسم مجموعة من السياسات الاقتصادية والإدارية الكفيلة بتجاوزها .

فما هي الأسس المنهجية التي بنينا عليها هذا الحساب الاقتصادي والمالي ؟

بادئ ذي بدء ينبغي الإشارة إلى أننا قد إلتزمنا في حسابنا بالأسس التالية :

١- إستبعاد قطاع الدفاع والأمن سواء بالنسبة لحجم العمالة أو لنفقات أبواب الإنفاق الثلاثة (باب أول وثاني وثالث) .

٢- إستخدام وثيقة الحساب الختامي للجهاز الإداري للدولة والإدارة المحلية التي يعدها الجهاز المركزي للمحاسبات عن نتائج ختام الموازنة العامة للدولة لأنها تمثل الوثيقة الحية والحقيقة لحجم الإنفاق الحكومي طوال سنة مالية .

٣- الأخذ بالعمالة القائمة بالعمل فعلاً في الجهاز الإداري للدولة والإدارة المحلية وليس العمالة الإجمالية الواردة في موازنة وحدات الجهاز الإداري والإدارة المحلية.

٤- مراعاة محتويات البابين الثاني والثالث لنفقات الجهاز الإداري والإدارة المحلية حيث تتضمن نفقات الباب الثاني (نفقات جارية وتحويلات جارية) بنودا وأنواع تخرج بنا عن نطاق دراستنا مثل مخصصات فوائد الدين العام ونفقات الدعم وصافي أعباء المعاشات ونفقات القوات المسلحة . الخ .

وقد استخلصنا من واقع دراستنا طريقتين لحساب تكاليف فاقد وقت العمل بالجهاز الإداري للدولة وهما :

- **الطريقة الأولى** : ما أسميناه المعامل الأجري الصافي لتكاليف العمل كل ساعة.

- **الطريقة الثانية** : ما أطلقنا عليه المعامل الجاري لتكاليف العمل الإداري [٤].

وإختصارا فأن الطريقة الأولى يمكن صياغتها في المعادلة الرياضية التالية :

(١) تكاليف فاقد وقت العمل من الباب الأول = عدد العاملين بالجهاز الإداري مضروبا في (متوسط نصيب الموظف من الباب الأول كل ساعة مضروبة في وقت العمل الضائع بمعدل ٥٠% مضروبة في عدد أيام العمل الرسمية).

(٢) أما تكاليف فاقد العمل من البابين الثاني والثالث فهي ناتج المعادلة : عدد العاملين مضروبا في (متوسط تكاليف الموظف من صافي البابين مضروبا في عدد أيام العمل الرسمية سنوياً) .

وبالتطبيق في المعادلتين فقد تبين أن تكاليف فاقد وقت العمل الرسمي في الجهاز الإداري وحده لعام ١٩٨٩/٨٨ وحدة قد بلغ ١٧٤٥,٦ مليون جنيه منها نحو ٨٩٨ مليون جنيه عبارة عن تكلفة الفاقد من البابين الثاني والثالث لنفقات الجهاز الإداري للدولة .

فإذا توسعنا في دراستنا لتشمل تكاليف فاقد وقت العمل الرسمي بالهيئات العامة الاقتصادية والخدمية وبأجهزة الإدارة المحلية فإن الرقم قد يتجاوز الأربعة مليارات من الجنيهات عام ٨٨/ ١٩٨٩ تمثل إهداراً صافياً من الإنفاق الحكومي بسبب نمط التنظيم الإداري السائد والسياسات التنظيمية والمالية المتبعة في الوقت الراهن ، وهو ما سنتعرض له تفصيلا بعد قليل .

* * * * *

المبحث الثاني

مفاهيم وتعريفات *

المطلب الأول : تعريف الموارد والإمكانيات المتاحة بالمنظمات الحكومية.

يقصد في الفكر الإداري بالموارد والإمكانيات داخل المنظمة الإدارية الحكومية "كل الموارد البشرية والتجهيزات المادية والمكتبية ووسائل النقل والاتصالات الحديثة ووسائل نقل وحفظ وتداول المعلومات والبيانات والمنشآت والبنية التي من شأنها تحقيق أهداف المنظمة الإدارية بكفاءة وفاعلية في إطار السياسة العامة للدولة وللنظام الإداري" (٥) .

وهكذا فإن الموارد والإمكانيات تشمل بهذا المعنى :

(١) الأفراد ودرجة تأهيلهم ومستوى تدريبهم وخبراتهم النظرية و العملية .
(٢) الإسكان الإداري ومدى ملائمته لتيسير العملية الإدارية وتقديم الخدمة وتوفير وقت العمل (٦)
(٣) أجهزة الاتصال الحديثة (كالهاتف) ووسائل نقل العاملين والخدمات الإدارية كالبريد الإداري مثلا .
(٤) أجهزة الحاسبات الإلكترونية وما يتصل بها من وحدات طرفية Terminals
(٥) وسائل تخزين المحفوظات الآلية (كالميكروفيلم).
(٦) التجهيزات المكتبية ووسائل العمل الإداري اليومى الأخرى .
(٧) الموجودات المخزنية.

كل هذه الموارد والإمكانيات تمثل جزء حيوى من الثروة القومية للمجتمع والدولة وتزداد أهمية هذه الموارد في ظل ظروف الندرة النسبية التي تعاني منها معظم دول العالم الثالث .

---

* يتوجه الباحث بالشكر للزميلة السيدة ثريا وليم مديرة إدارة الإعداد والتحليل بالجهاز المركزى للتنظيم والإدارة على مشاركتها أعداد هذا المبحث

ومن الأمور المسلم بها ، أن المنظمة الإدارية لا تستطيع الاضطلاع بالمهام الملقاة على عاتقها إلا إذا توافرت هذه الإمكانيات والموارد بالكميات المناسبة وفي التوقيت المناسب وبالمواصفات المناسبة .

بيد أن عدم توافر أو نقص هذه الإمكانيات والموارد يرتب على المسئولين في هذه المنظمة الإدارية أو تلك وضع نظام للأولويات Priorities يتم وفقا له توزيع هذه الموارد بالصورة التي تسمح بإدارة العملية الإدارية بما يحقق الأهداف الرئيسية للمنظمة في إطار السياسة العامة المرسومة للجهاز الإداري للدولة (٧)

المطلب الثاني : تعريف فاقد العمل في المنظمات الحكومية :

يعرف الفاقد لغة بأنه "ذلك الجزء الضائع أو المهدر من نفس جنس المادة" والفاقد بهذا المعنى في النشاط الاقتصادي والإداري ينقسم إلى نوعين، نوع تفرضه طبيعة العمل وظروفه كالفاقد في المواد الخام أثناء عمليات الشحن والتفريغ والتخزين "صوامع الغلال وعمليات نقل القمح مثلا " أو الناتج عن تعطل الآلات والمعدات أو انقطاع التيار الكهربائى عن المصنع أو المنشأة الإدارية والخدمية وهو ما ينبغي العمل على تقليله والحد منه لأقل درجة ممكنة.

ونوع ثاني من الفاقد ينشأ عن عمد أو إهمال أو سوء في التنظيم الإداري وهو ما يمكن التغلب عليه بتصحيح الإجراءات وإدخال تعديلات على الاداء أثناء مراحل الإنتاج المختلفة (٨) . ويقسم البعض الفاقد بصورة أكثر تحديدا إلى نوعين :

- النوع الأول : ما يسمى الفاقد الحتمي Compulsory
- النوع الثاني : ما يطلق عليه الفاقد غير الحتمي Uncomplosry

فالفاقد الحتمي Compulsory هو ما يكون ناتجاً وضرورياً أثناء العملية الإنتاجية كوجود عادم ناتج عن تصنيع مادة التطاير العادى للغازات وما شابه من ضياع لا يمكن تفاديه ويتمشى مع أصول الصناعة(٩).

أما الفاقد غير الحتمي فهو ضياع كان يجب ألا يحدث وكان من الممكن تفاديه مثل التالف من المواد نتيجة سوء التخزين أو إستخدام تكنولوجيا متخلفة أو نقص في المهارات الفنية للقوى العاملة (١٠) .

وهكذا يمكن القول أن فاقد العمل يتسع ليشمل معنيين :

الأول : يرتبط بالفاقد من مستلزمات الإنتاج ونفقات التشغيل وهو ما يؤدي إلى ضعف مستوى الخدمة للجمهور من ناحية وارتفاع تكاليف تقديمها من ناحية أخرى[١١] كما إنه يتسع أكثر ليشمل ما يطلق الاقتصاديون عليه بنفقة الفرصة البديلة opportunity cost والتي تعنى ذلك الجزء المهدر من الموارد بسبب إستخدامها في هذا المجال دون استخدمها في مجال آخر [١٢] أو فرص الربح التي ضاعت بسبب إستخدام الموارد في هذا المشروع دون مشروع أخر.

الثاني : وهو ما يتعلق بالفاقد من وقت العمل الرسمي Working Time أى سوء إستخدام العنصر البشري المشارك في العملية الإدارية بالمنظمة الحكومية وفي هذا الإطار يمكن إجراء تحليل أكثر دقة لمفهوم الفاقد في وقت العمل بالنسبة لمستويين وظيفيين :

١- فاقد وقت العمل بالنسبة لشاغلى الوظائف العليا ومستويات إتخاذ القرار سواء كان ذلك راجعا إلى ضيق وعدم كفاءة قنوات نقل المعلومات أو تأخر توقيت تقديم المعلومات أو بسبب تضارب الاختصاصات أو عدم وضوح المسئوليات وخطوط السلطة في المنظمة الإدارية .

٢- فاقد من وقت عمل العاملين في مستويات الأداء التنفيذى للواجبات والمسئوليات الوظيفية لأسباب قد تكون سلوكية أو تنظيمية.

والجدير بالذكر أن معظم الدراسات التي تناولت موضوع الفاقد أو الضائع قد ركزت على الفاقد من وقت العمل الرسمي للعاملين في الوظائف المتوسطة والدنيا وأهملت – أو تكاد – فاقد وقت العمل للعاملين في الوظائف القيادية ، كما أهملت بفعل الطابع النمطى للدراسات الإدارية مفهوم وحجم فاقد العمل من مستلزمات الإنتاج ونفقات التشغيل في المنظمات الإدارية الحكومية (التنفيذية والخدمية) مدفوعة بإعتقاد خاطئ بأن هذه النفقات ليست بأهمية نفقات التشغيل في شركات القطاع العام الإنتاجية فإذا علمنا أن حجم الإستثمارات الحكومية المستخدمة في اقتناء وتشغيل أجهزة الحسابات الإلكترونية تزيد عام ١٩٩٥ عن ٣ مليار جنيه وان نفقات إستخدام الأبنية الحكومية تربوا عن ٤٠٠ مليون جنيه سنويا [١٣] وإن حجم الأجور والمكافآت (باب أول) للعاملين في المنظمات الحكومية يصل إلى نحو ١٣ مليار جنيه عام ١٩٩٤/٩٣ ! لأمكننا أن نحدد بدقة مدى الأهمية القصوى التي ينبغي أن تشغلها قضية الحد من مظاهر الفاقد في وقت العمل الرسمي بالمنظمات الحكومية في الفكر الإداري المصري .

جدول رقم (٧)
تطور الأجور المخصصة للقطاع الحكومي *
خلال الفترة ٨١ - ١٩٩٥

" بالمليون جنيه"

السنة المالية	الأجور	التطور النسبي باعتبار عام ٨٢/٨١ سنة الأساس	معدل الزيادة السنوية
٨٢/٨١	٢٤٢٥	١٠٠	-
٨٣/٨٢	٢٨٧٣,١	١١٨	%١٨
٨٤/٨٣	٣٤٧٥,١	١٤٣	%٢١
٨٥/٨٤	٣٩٣٤,١	١٦٢	%١٣
٨٦/٨٥	٤٣٦٨,٨	١٨٠	%١١
٨٧/٨٦	٤٦٣٧,٢	١٩١	%٦
٨٨/٨٧	٥٤١٩,١	٢٢٣	%١٦,٩
٨٩/٨٨	٦٥٠٦	٢٦٨	%٢٠
٩٠/٨٩	٧٣٩٣,٤	٣٠٥	%١٣,٦
٩١/٩٠	٨٤٠٩,٣	٣٤٧	%١٣,٧
٩٢/٩١	٩٧٤٠,٩	٤٠٢	%١٥,٨
٩٣/٩٢	١١٦٣٤,٨	٤٨٠	%١٩,٤
٩٤/٩٣	١٣٦٠٣,٦	٥٦١	%١٦,٩
٩٥/٩٤	١٥٩٥٩,٥	٦٥٨	%١٧,٣

المصدر : وزارة المالية من مجلدات الموازنة العامة للدولة .

* القطاع الحكومي : يشمل موازنات كل من : الجهاز الإداري – الإدارة المحلية – الهيئات الخدمية – الهيئات الاقتصادية

فإذا أخذنا في توزيعها بين الموازنات المختلفة للقطاع الحكومي خلال العامين ۱۹۹۲/۹۱ و ۱۹۹۳/۹۲ المعرفة مكوناتها نجد الأتى :

جدول رقم (۸)
توزيع الأجور بين موازنات القطاع الحكومي خلال عامى ۱۹۹۳/۹۲-۹۲/۹۱

"بالمليون جنيه"

الجهات / السنة المالية	۱۹۹۲/۹۱	۱۹۹۳/۹۲
موازنة الجهاز الإداري	۳۱۰۳,٤	٤۰۲۸,۱
موازنة الإدارة المحلية	۳۹٤۰,۳	٤٥٥۰،۳
موازنة الهيئات الخدمية	۱۲٤٤,۱	۱۳۸۸,۸
موازنة الهيئات الاقتصادية	۱٤٥۳,۱	۱٦٦۷,٦
جملة	**۹۷٤۰,۷**	**۱۱٦۳٤,۸**
جملة بند (۱) الوظائف الدائمة	۳۳۰٦,۰	۳٥۱۰,٥
جملة بند (٥) المكافآت	۱۳٦۳,٥	۱٦۱۲,۰
نسبة المكافآت إلى الأجور	%۱٤,۰	%۱۳,۹
نسبة الوظائف الدائمة إلى الأجور	%۳۳,۹	%۳۰,۲
متوسط اجر المشتغل السنوي بالقطاع الحكومي	۲۲٥۸	۲٦۱۳
الأجور في قطاع الأعمال العام	٦۲۳۸,۱	٤٥٥۷,۲
متوسط أجر المشتغل السنوي بقطاع الأعمال (بالجنيه)	٤٥٥۷	٤۰۳٦

المصدر : الموازنة العامة للدولة للعام المالي ۱۹۹۲/۹۱ و ۱۹۹۳/۹۲

وقد قام فريق عمل بقيادة الأستاذ الدكتور منصور فهمي وبعض معاونيه في أواخر السبعينات بدارسة الفاقد من وقت العمل الرسمي لنحو ١٧٧ موظف موزعين على ٢٠ وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة وتبين أن فاقد وقت العمل الرسمي في هذه المنظمات الحكومية يتوزع على النحو التالي:

جدول رقم (٩)
توزيعات وقت الموظف في اليوم وفقاً لدراسة عام ١٩٧٩

م	الحالات	إجمالي الوقت بالدقيقة	متوسط وقت الموظف في اليوم	
			الوقت بالدقيقة	%
١	تأخير عن مواعيد العمل	٥٨٤١	٣٣	%٩,٢
٢	الإنتقال لغير العمل	٧٩٦٥	٤٥	%١٢,٥
٣	الإنتقال بخصوص العمل	٢٦٥٥	١٥	%٤,٢
٤	الحديث في غير العمل	٦٧٢٦	٣٨	%١٠,٦
٥	الحديث بخصوص العمل	٨٨٥	٥	%١,٤
٦	إستقبال زائرين	٤٠٧١	٢٣	%٦,٤
٧	قراءة الجرائد	٣٠٠٩	١٧	%٤,٧
٨	أعمال خاصة	٤٤٢٥	٢٥	%٧
٩	الجلوس بدون عمل	٦٧٢٦	٣٨	%١٠,٦
١٠	تناول طعام	٨٨٥	٥	%١,٤
١١	تناول مشروبات	٨٨٥	٥	%١,٤
١٢	تبكير في الخروج	٧٦١١	٤٣	%١١,٧
١٣	عمل	١٢,٣٦	٦٨	%١٩
	المجموع	**٦٣٧٢٠**	**٣٦٠**	**%١٠٠**

المصدر : فايزة عبد النور أسعد – مرجع مشار إليه .

أما الدراسة التي قمنا بها في عام ٢٠٠٠/ ٢٠٠١ والتي إشتملت على عينة عشوائية من موظفي الحكومة بلغ عددهم ٦١٩ موظفاً وموظفة موزعين على ٥١ وحدة إدارية بالجهاز الإداري للدولة والإدارة المحلية فقد تبين أن وقت العمل الرسمي الضائع يعادل ثلاثة ساعات للعاملين في الجهاز الإداري وأربعة ساعات يومياً من موظفي الإدارة المحلية (بعد إستبعاد قطاع الدفاع والأمن والعدالة والمدرسين بالمحليات)، بحيث توزعت العينة بين ٣٣١ موظفاً

بالجهاز الإداري (١٧٧ ذكور، ١٥٤ إناث) وعدد ٢٨٨ موظفاً من الإدارة المحلية (١٥٢ ذكور، ١٣٦ إناث) وأظهرت النتائج التالية:

جدول رقم (١٠)
توزيعات الوقت الضائع للموظف في اليوم عام ٢٠٠١

	الجهاز الإداري بالدقيقة	الإدارة المحلية بالدقيقة	الإجمالي بالدقيقة
١. التأخير صباحاً	٦٥٥	٨٤٥	١٥٠٠
٢. الأحاديث بين الزملاء	١٢٣٠	١١١٥	٢٣٤٥
٣. قراءة الصحف	٥٢٥	٦٦٥	١١٩٠
٤. تناول المأكولات	٤٥٥	٦١٥	١٠٧٠
٥. البيع والتجارة	٣٠٥	٤٧٠	٧٧٥
٦. إستقبال زائرين	٤١٥	٤٤٠	٨٥٥
٧. جلوس بدون عمل	٩١٠	٨١٥	١٧٢٥
٨. أداء الصلاة	٥٣٠	٥٢٥	١٠٥٥
٩. الإنصراف مبكراً	٥٢٠	٦٢٥	١١٤٥
إجمالي الوقت الضائع	٥٥٤٥	٦١١٥	١١٦٦٠

المصدر: عبد الخالق فاروق" تخفيض الطاقة العاطلة في الاقتصاد المصري"، بحث غير منشور، أكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا بالقاهرة، ٢٠٠١. وكتاب "اقتصاديات الوقت الضائع" القاهرة، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ٢٠٠٢.

وبهذا فإن متوسط الوقت الضائع بين العاملين بالكادر العام في الجهاز الإداري للدولة يعادل ثلاث ساعات يومياً وأربعة ساعات بين العاملين بوحدات الإدارة المحلية أي ما بين ٤٣% و ٥٧% من وقت العمل الرسمي اليومي للموظفين في هذين القطاعين.[١٤] وهو ما سنعود لتناوله تفصيلاً بعد قليل.

* * * * *

المبحث الثالث

مظاهر وعوامل وجود ظاهرة فاقد العمل الرسمي

المطلب الأول : مظاهر وأسباب وجود ظاهرة فاقد العمل الرسمي :

إذا كان بعض الدارسين قد حاول تعريف الفاقد بأنه "ذلك المقدار من القيمة الذي يمكن التنبؤ به وانفق دون حاجة إليه في تحقيق الشركة أو المنظمة الإدارية لأغراضها في ضوء الظروف المحيطة" . [١٥]

فإن هناك ضرورة عملية للتمييز بين معنيين في تناول هذه الظاهرة:

المعنى الأول : هو المظاهر والأشكال التي تتبدى بها ظاهرة فاقد العمل الرسمي

المعنى الثاني : الأسباب والدوافع الكامنة وراء وجود وإستشراء هذه الظاهرة. وتتبدى أشكال ومظاهر هذه الظاهرة في الصور التالية :

- البطء في أداء العمل .
- عدم الإلتزام بتقاليد العمل . [١٦]
- عدم الإلتزام بأنظمة ومواعيد العمل الرسمية .
- الإرتباط بعادات عمل سيئة وسلبية .
- قلة الوقت الفعلي المبذول في أداء الأعمال وعند إتخاذ القرارات من جانب الرؤساء [١٧] وقد ذهب البعض إلى حد تقدير نسبة الفاقد من وقت العمل الرسمي بالمصالح الحكومية المختلفة، بما يعادل ٧٥% من وقت العمل الرسمي [١٨] ، مما حدا بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة إلى إصدار كتاب دورى رقم ١٨ لسنة ١٩٨٦ الخاص بتنظيم إستخدام وقت العمل الرسمي .

بيد أن هذه المظاهر والأشكال تخفي ورائها أسباب وعوامل أدت إلى تفشي هذه الظاهرة السلبية في حياتنا الإدارية ونظامنا الإداري والتنفيذى، فما هي أهم هذه الأسباب والدوافع لوجود وإستمرار هذه المظاهر السلبية؟

أشار بعض الدارسين إلى نوعين من الأسباب المؤثرة على عنصر العمل وظاهرة فاقد وقت العمل الرسمي وهما :-

الأول : ما أطلقوا عليه "المتغيرات المباشرة" وهي الناجمة عن تأثير السلوك الإنسانى أهمها الوقت المتاح للعمل ومهارة العاملين ومستوى العلاقات الإنسانية داخل المنظمة الإدارية .. الخ .

الثاني : ما أسموه المتغيرات "غير المباشرة" ومنها ظروف العمل ومكان العمل وترتيب العاملين ووسائل الاتصال الداخلى ومدى توافر أدوات العمل .. الخ

لكن من الضروري التأكيد على أن ما يسمى " المتغيرات غير المباشرة" تمارس تأثيرها ونفوذها بنفس القدر الذي تمارسه "المتغيرات المباشرة" ولذا فقد يكون من المناسب إجراء تقسيم يقوم على التمييز والتفرقة بين ما هو إنسانى مرتبط بالأفراد العاملين من الناحيتين الشخصية والنفسية وبين ما هو مادى وموضوعى يخرج عن حدود رغبات الأفراد ويمثل المحيط البينى الذي تجري من خلاله العملية الإدارية بالمنظمة الحكومية وتساهم بنصيب كبير في تفشي ظاهرة فاقد العمل الرسمي ، ولذا فقد فضلنا تقسيم يعتمد على ثلاثة عوامل :

الأول : عوامل شخصية ونفسية : Sico – personality :

حيث تشتمل على الحالة النفسية للعامل أو الموظف ومدى ما يتحقق له من رضاء Job – Satisfaction ودافعية للعمل (١٩) ومستوى التكامل بين أهداف وطموحات الأفراد وأهداف واختصاصات المنظمة الإدارية . كما يتضمن كذلك مستوى مهارات العامل وما ناله من تدريب ... الخ .

الثاني : عوامل بينية Environmental :

وهي تتسع لتشمل الظروف السياسية والاقتصادية والثقافية المحيطة بالعاملين حتى نصل إلى علاقة المنظمة الإدارية بغيرها من المنظمات وبالبينة المكتبية ومدى توافر وسائل العمل والاتصالات الحديثة ووسائل نقل وتداول المعلومات والتجهيزات المكتبية .. الخ (٢٠)

الثالث : عوامل هيكلية تنظيمية : Organizational :

وأهمها مدى وضوح الاختصاصات داخل المنظمة الإدارية ومدى تضارب أو ازدواج الاختصاصات والسلطات والصلاحيات سواء داخل المنظمة أو بينها وبين منظمات إدارية أخرى ودرجة وضوح السلطة وقوة أو ضعف وسائل الاتصال وجمود أو مرونة الهيكل التنظيمي والوظيفي للمنظمة الإدارية ... الخ (٢١)

وقد حاول عالم النفس الألماني F . Herzberg التمييز بين بيئة العمل – أو ما اسماه العوامل الصحية – وبين العمل ذاته أو ما أطلق عليه العوامل الدافعة (٢٢)

وبالنظر لطبيعة بحثنا وإهتمامنا بالموارد والإمكانيات (أى كجزء من العوامل البيئية والتنظيمية) بالمنظمة الإدارية الحكومية وعلاقتها بمدى كفاءة إستخدام العنصر البشري وتصميم مكان العمل فقد يكون من المناسب التوقف قليلا عند مفهوم تصميم مكان العمل وإرتباطه بمفهوم فاقد وقت العمل الرسمي بالمنظمات الحكومية المصرية.

المطلب الثاني : تصميم مكان العمل

يعتبر الكاتب الإنجليزى فردريك تايللور F..M. Tayller أحد الرواد الأوائل الذين نادوا بضرورة التصميم العلمي لمكان العمل ، حيث تتطلب الإدارة الحديثة تخطيط وحدة العمل بصورة تسمح بتحقيق أقصى مستوى ممكن لأداء الأفراد والإستفادة بالظروف المحيطة لزيادة كفاءة الإدارة (٢٣) ويتضمن تصميم وإعداد مكان العمل موقع الإدارات والوحدات بالنسبة إلى بعضها البعض وكذلك أسلوب وضع المكاتب والمعدات المكتبية داخل كل إدارة أو وحدة عمل .

وهناك مواصفات معينة للمكاتب وفقا لعنصرين هما :

- طبيعة عمل الموظف
- مركز الموظف الوظيفي

وهذه العملية يطلق عليها عادة ترتيبات الوحدة المكتبية Unite Desk Arrangment أو فكرة وحدة الإنتاج Unite Of Production التي تضم كافة العاملين الذين يؤدون نفس العمل أو أعمال مرتبطة ببعضها البعض بحيث يترتب على ذلك الحد من

حركتهم وانتقالاتهم وهو ما يمكن المشرفين أو الرؤساء من التنسيق بينهم في سهولة ويسر .

ويحقق التصميم الجيد لمكان العمل المزايا التالية :

(١) تيسيير تدفق العمل وانسيابه.

(٢) تقصير خطوط الاتصال والحد من الاختناقات والاحتكاكات (خاصة في مواقع الخدمات الجماهيرية) .

(٣) تهيئة جو ومناخ ملائم للعمل ومتطلباته مع الاقتصاد في الوقت والجهد والمال مما يؤدي إلى تحسين بيئة العمل .

(٤) تيسيير الرقابة والإشراف على العاملين والتقليل قدر الإمكان من فرص شغل أحدهم للأخر بالحديث خارج نطاق العمل .

(٥) عدم ابتعاد الموظفين عن مواقع عملهم ولذلك يفضل أن تكون مكاتب الموظفين أقرب ما يمكن للمعدات المكتبية التي يستخدمونها مثل الحاسبات الإليكترونية والآلات الكاتبة .. الخ .

(٦) توفير الاتصالات الهاتفية للحد من الوقت الضائع بسبب انتقال الأفراد بعيدا عن مواقع عملهم .

ويرتبط بتصميم مكان العمل ما يسمى "**الإسكان الإداري**" والتي يقصد بها "ذلك المكان الذي يتم من خلاله العمل الإداري وما يتوافر في هذا المكان من تسهيلات ومرافق تيسير على العاملين أداء الواجبات الوظيفية المناطة إليهم" .

وتشتمل هذه التسهيلات على مختلف المرافق كالكهرباء والمياه والحالة الهندسية للمبنى الإداري وما يتصل بها من وسائل اتصال (هاتف) ونوع وحيازة المبنى (ملك الدولة أو إيجار .. الخ) ووفقا لنتائج التعداد العام للسكان والإسكان عام ١٩٨٦ فأن المباني الإدارية المملوكة للدولة أو تستأجر من جانبها لإستخدامها لأغراض إدارية قد بلغ عددها ١٩٠ ألف مبنى حكومي وفي تعداد ١٩٩٦ زاد عددها إلى ٢٣٠ ألف مبنى حكومي وهي ثروة عقارية حكومية بكل المقاييس . بيد أن سوء حالتها الهندسية والتجهيزات المكتبية يؤثر على تعاظم فاقد وقت العمل الرسمي فعلى سبيل المثال أعدت مديرية التنظيم والإدارة بمحافظة سوهاج دراسة ميدانية رائدة اشتملت على

٤٩ وحدة محلية وهي تمثل جميع الوحدات المحلية القروية بالمحافظة (باستثناء وحدتين فقط في أم دومة وبربرا) تبين فيها :

(١) أن ١٦% من مبانى الوحدات القروية متهالك أو آيل للسقوط كما أن ٨% أخرى دون المستوى المتوسط .
(٢) أكثر من ٥٥% من مبانى الوحدات القروية لا تزيد عدد غرف المبنى عن أربعة.
(٣) أن ٦% من المباني لا تصلها المياه أو التيار الكهربائى .
(٤) وان ١٨% ليست بها وسيلة اتصال تليفونى [٢٤]

كل هذه المؤشرات تظهر بعض جوانب ظاهرة "فاقد العمل الرسمي" وهو ما يعطى أهمية خاصة لجهود الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مجال تطوير مواقع الخدمة الحكومية بالمحافظات المختلفة [٢٥]

وفي دراسة الدكتور منصور فهمي المشار إليها، عن ظروف مكان العمل ببعض وحدات الجهاز الإداري للدولة تبين الآتى : [٢٦]

جدول رقم (١١)
ظروف مكان العمل ببعض وحدات الجهاز الإداري للدولة عام ١٩٨٠

الظروف	مقبولة	غير مقبولة
- التهوية	٥٦%	٤٤%
- الإضاءة	٧٥%	٢٥%
- الحرارة	٥٩%	٤١%
- الضوضاء	٤٤%	٥٦%
- الرطوبة	٥٢%	٤٨%
- النظافة	٣٢%	٦٨%

ويبقى السؤال كم تكلف هذه الظاهرة الدولة سنوياً ؟

المبحث الرابع

تكاليف فاقد وقت العمل الرسمي بالجهاز الإداري للدولة

المطلب الأول : تكاليف إدارة الجهاز الحكومي المصري :

قد يكون من المناسب قبل الخوض في تحديد الفاقد في وقت العمل أن نحدد بصورة علمية ومنهجية الثقل المالي والاقتصادي للجهاز الحكومي في مصر ، أو بمعنى آخر أن نحدد حجم الإستثمارات الموظفة في هذا القطاع ومستوى نفقات التشغيل السنوية .

وقد يكون من المناسب أيضاً أن نعرض لموقف الجهاز الحكومي في مصر قبل عام ١٩٥٢ لنتبين حجم التطور المذهل في هذا القطاع الحيوى في البلاد.

فحتى عام ١٩٥١ كان عدد موظفي الحكومة ٤٤١ ألف منهم ١٢٧ ألفا من رجال البوليس يتكلفون سنوياً نحو ٧١,٥ مليون جنيه أى أن ٢،٢% من إجمالي السكان بالقطر المصري عبارة عن موظفين حكوميين يتقاضون ما يعادل ٣٥% من ميزانية الدولة في صورة أجور ومرتبات [(٢٧)]

فإذا تأملنا في توزيعات هؤلاء العاملين نجد الأتى :-

• الوظائف الدائمة بلغ عدد شاغليها	١٠٣٨٨٨ موظفا
• موظفون مؤقتون وعددهم	١٣٧١٥ موظفا
• مستخدمون خارج الهيئة منهم رجال الشرطة	١٩٢٠٨٢
• المستخدمون بالأجر اليومى وعددهم	٢٦٣٠٠
ومجموعهم	٣٣٥٩٨٥

ويتولى قيادة كل هؤلاء نحو ٢٣٣ شخصا من كبار الموظفين منهم ٤٢ وكيل وزارة [٢٨] فما هي الصورة الآن وبعد مرور نحو أربعين عاما ونيف؟

جدول رقم (١٢)
هيكل القطاع الحكومي في مصر وفقا للحالة في العام ١٩٩٣/٩٢

	عدد وحداته	عدد الوظائف		إعتمادات الموازنة بالمليون جنيه		
		عدد	%	باب أول **	باب ثان	باب ثالث
جهاز إداري*	١٠٦	١,١١٦,٥٢٨	%٢٥,١	١٧٠٤,٩	١٠٨٩,٣	١٠٧٥,٣
إدارة محلية	٣٤٧	٢,٤٧٤,٧٤٤	%٥٥,٦	٢٦٥١,٧	٦٦٤,٦	٦٠٤,٥
هيئات خدمية	٨٠	٤٢٣,١٨٤	%٩,٥	١٨٦٨,٣	٦٥١,٨	١٢٥٨,٨
هيئات اقتصادية	٥٦	٤٣٨,١٢٧	%٩,٨	١٦٦٧,٦	٢٣٥٣٣,٧	٥١٥٨,٥
الإجمالي	٥٨٩	٤,٤٥٢,٥٨٣	%١٠٠	٧٨٩٢,٥	٣٥٧٤٠,٤	٨٠٩٧,١

المصدر : من واقع مجلدات الموازنة العامة للدولة لعام ١٩٩٣/٩٢ .

* شاملة قطاع الدفاع والأمن والعدالة .   ** قبل ضم العلاوات الخاصة

ويبدو واضحاً مدى الثقل الاقتصادي والمالي لهذا القطاع في دورة الحياة الاقتصادية المصرية ككل فهناك نحو ٤,٥ مليون مواطن يعملون في تسيير هذا الجهاز (أى ما يعادل ٧,٥% من السكان) ، كما أن حجم نفقات الحكومة لعام ٩٢/ ١٩٩٣ وحدة قد قاربت ٥٠ مليار جنيه وهذه تضخ في شرايين الدورة الاقتصادية هذا من ناحية .

ومن ناحية أخرى فإذا قدرنا حجم تكلفة التجهيزات المكتبية والمنشآت والمباني الحكومية التي تراكمت عبر خمسين عاما أو يزيد للجهاز الحكومي المصري فإن الرقم ربما يتجاوز مائة مليار جنيه تمثل قيمة محتويات ومكونات هذا الجهاز الإداري العريق .

يكفي أن نشير إلى أن إدخال الحاسبات الإلكترونية في المنظمات الحكومية (خدمية أو تنفيذية) والتي زادت من جهاز واحد عام ١٩٦٤ إلى ٢٠٧٦ جهاز من جميع الإحجام والماركات عام ١٩٨٨ قد أضاف ثروة جديدة وتراكم مالى جديد في الجهاز الحكومي في مصر.

جدول رقم (١٣)
توزيع الحاسبات الإلكترونية في أفرع أجهزة الحكومة والقطاع العام
حتى ١٩٨٨/١٢/٣١

النوع	الحكومية	هيئات عامة	قطاع عام	المجموع
* قائمة فعلاً	١٠٦٠	٩٩٥	٦٨٤	٢٧٣٩
* موروده ولم تستخدم	٦	١٠	١٨	٣٤
* متعاقد عليها ولم ترد	٤	١	٣	٨
المجموع	١٠٧٠	١٠٠٦	٧٠٥	٢٧٨١

المصدر : الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، مرجع سابق ص ٢٦ : ٣١ .

وتصل تكاليف صيانة هذه الأجهزة وحدها نحو ٧٨٤ ألف دولار شهريا علاوة على ٥٦٣ ألف دولار أيجار شهرى أى ما يعادل ١,٥ مليون دولار شهريا وبهذا فإن المبلغ يصل ١٨ مليون دولار سنويا (٦٥ مليون جنيه مصرى) فإذا حسبنا حجم الإستثمارات المستخدمة في هذه الأجهزة (الماكينات والبرامج الجاهزة والتدريب والتجهيزات الإدارية والإنشائية .. الخ) أمكننا تقدير هذه الإستثمارات بما يزيد عن ألف مليون جنيه مصرى (بمتوسط نصف مليون جنيه للجهاز الواحد) تمثل أحد المكونات الهامة في إستثمارات الجهاز الحكومي [٢٩].

وقد زادت أعداد هذه الأجهزة بحلول عام ١٩٩٦ لتربوا على ١٥ ألف جهاز كمبيوتر بخلاف أجهزة الكمبيوتر بالمدارس الحكومية والخاصة والتي تزيد حالياً عن ٣٠ ألف جهاز.

وإذا أضفنا إلى هذه أجهزة الاتصالات الأخرى (كالهاتف) والتي زاد عددها حتى بلغ بحلول منتصف عام ١٩٩٥ نحو ١٣٩ ألف خط هاتف (بنسبة ٥,١% من إجمالي الخطوط العاملة في البلاد) [٣٠] والتجهيزات المكتبية فإن الصورة تبدو واضحة تماماً حول الثقل المالي والأصول العينية للجهاز الإداري والحكومي في مصر

أما بالنسبة للمركبات التي تنقل العاملين بالقطاع الحكومي عام ١٩٨٦ فأن عدد هذه المركبات قد قارب الخمسين ألف سيارة من جميع الأصناف وتصل تكاليف تشغيلها ما يزيد عن ٦٠٠ مليون جنيه سنوياً (بمتوسط شهرى ألف جنيه) ، وهو ما يظهره البيان التالي :

جدول رقم (١٤)

المركبات المخصصة لنقل العاملين بالقطاع الحكومي والأعمال عام ١٩٨٦و ١٩٩٦

	أتوبيس	مينى باص	ميكروباص	ملاكى	المجموع	المجموع عام ١٩٩٦
جهاز إداري	٣٨٥	٢٤١	٤١٣	٢٠٤٥	٣٠٨٤	
هيئات خدمية	٨٠١٠	١٠٢٢	١٥٣٤	٤١٠٩	١٤٦٧٥	٥٦٨٨٥
هيئات اقتصادية	٣١٧	١٦٨	٤٢٢	١٥٢٤	٢٤٣١	
وحدات القطاع العام	٥٠١٠	١٣٩٦	٢٠٧٦	١٢٠٢٨	٢٠٥٧١	٦٢٠٦٠
وحدات الحكم المحلي	٤٩٥	٦٧٠	٧١٢	٥٥٩٧	٧٤٧٤	٢٨٥٥٩
المجموع	١٤٢١٧	٣٤٩٧	٥١٥٧	٢٥٣٠٣	٤٨١٧٤	١٤٧٥٠٤

المصدر : الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، ١٩٩٨/٥/٣

وقد زادت هذه المركبات بالقطاع الحكومي لتصل عام ٢٠٠٠ إلى ١٤٧,٥ ألف سيارة من جميع الأنواع[٣١]. بيد أن العنصر البشري – والذي سينصب عليه بحثنا في هذه المرحلة من الدراسة – يمثل عقدة العقد وبؤرة الإهتمام الأولى فعدد العاملين في الجهاز الإداري للدولة وحده (الوزارات والمصالح وما في حكمها) قد بلغ بنهاية عام ١٩٩٣ نحو ١،١ مليون مشتغل موزعين على ١٠٦ وحدة حكومية (شاملة الدفاع

والأمن) هذا بخلاف العاملين بالإدارة المحلية (٢,٥ مليون مشتغل) والهيئات الخدمية (٤٢٣ ألف مشتغل) والهيئات الاقتصادية (٤٣٨ ألف مشتغل).

وهؤلاء يتقاضون أجور ومكافآت بلغت ذلك العام وحده نحو ٨,٥ مليار جنيه زادت عام ١٩٩٦ لتصل إلى ٢٢ مليار جنيه[٣٢] .

وسوف يقتصر تحليلنا في الجزء الأول من هذه الدراسة على حساب فاقد وقت العمل الرسمي وتكلفته المالية في الجهاز الإداري وحده على أن نتبع ذلك بدراسات أخرى لحساب تكلفة فاقد العمل الرسمي بالهيئات الاقتصادية والخدمية والإدارة المحلية .

المطلب الثاني : مشكلات منهجية :

تأتي محاولتنا لإيجاد مقياس كمي مناسب لتكاليف وقت العمل في الجهاز الإداري للدولة في ضوء ما أسفرت عنه بعض الدراسات الإدارية والتي أشارت إلى أن نسبة الفاقد من وقت العمل الرسمي بالأجهزة الحكومية تصل إلى ٧٥% من الوقت الرسمي يوميا ، وبصرف النظر عن مدى دقة هذه النسبة ، فأن جميع المهتمون يؤكدون على خطورة هذه الظاهرة واستنزافها لجزء من الموارد المالية للموازنة العامة للدولة سواء في صورة أجور ومرتبات أو نفقات جارية أو حتى إستخدامات إستثمارية ومن المناسب التوقف عند بعض المشكلات المنهجية في إجراء تحليل يقترب إلى مستوى الدقة المطلوبة في مثل هذه الدراسات الحساسة ومن أبرز هذه المشكلات :

أولاً : إستبعاد قطاع الأمن والدفاع :

تشتمل مجلدات الموازنة العامة للدولة على بيانات إجمالية بشأن قطاع الدفاع والأمن والعدالة سواء بالنسبة لأبواب الإنفاق المختلفة أو بالنسبة للدرجات الوظيفية ولكن نظرا لغياب البيانات التفصيلية بشأن هذا القطاع وكذلك عدم وجود معدلات أداء نمطية يمكن القياس عليها للطبيعة السرية لقطاع الأمن والدفاع فأن دقة المقياس المزمع تصميمه تتطلب إستبعاد هذا القطاع من حساب تكاليف وقت العمل للعاملين به وكذلك الفاقد من وقت العمل الرسمي فيه.

فإذا ألقينا نظرة على البيانات الواردة بالجدول رقم (١٢) وقارناها بما ورد بالحساب الختامي للدولة لعام ١٩٨٩/٨٨ [٣٣] نجد أن تكاليف القوات المسلحة لذلك

العام قد بلغت ٣١٠٤,٢ مليون جنيه (أى بنسبة ٢٨,٥% من صافي نفقات هذا الباب وحده) وبالتالي فأن صافي الباب الثاني بالجهاز الإداري للدولة بعد إستبعاد قطاع الأمن والدفاع والعدالة هو :

١٠٨٩٠,٣ ـ ٣١٠٤,٢ = ٧٧٨٦,١ مليون جنيه

أما نفقات الباب الثالث (الإستخدامات الإستثمارية) لقطاع الأمن والدفاع والعدالة فقد بلغت ٩٧,٩ مليون جنيه. أى أن الإستبعاد هنا لابد أن يشتمل على العاملين في هذا القطاع وحجم نفقات الأبواب الثلاثة (باب أول وثاني وثالث) من مخصصات الإنفاق للجهاز الإداري للدولة الواردة بالحساب الختامي .

ونفس الشيء عند دراسة الحساب الختامي للدولة عام ١٩٩٦/٩٥ حيث نجد أن نفقات الباب الأول (الأجور والمكافآت) الخاصة بأفراد القوات المسلحة لم يرد لها ذكر في الحساب الختامي بينما ورد الرقم الخاص بنفقات الباب الثاني للقوات المسلحة (نفقات جارية) كرقم إجمالي دون إيراد أية تفاصيل وتوزيعات بنوده وبلغ ٧٤١٢,٩ مليون جنيه [٣٤]

في حين ورد الرقم الخاص بالمزايا العينية والتأمينية للدفاع وقدرة ٢٨٢,٥ مليون جنيه بخلاف المبالغ الخاصة بالتأمين والمعاشات على قطاع الأمن والعدالة وقدره ١٦٢,١ مليون جنيه [٣٥] .

فإذا قدرنا أن نسبة هذه المزايا التأمينية تعادل نحو ١٠% إلى ١٥% من قيمة المبالغ المخصصة للأجور والمكافآت فأن ما جرى إنفاقه فعلاً على الباب الأول يعادل ٢٨٢٥ مليون جنيه أما وزارة الداخلية فقد وردت المبالغ التي أنفقت على الباب الأول ذلك العام بنحو ١٥٧٧,٢ مليون جنيه والباب الثاني بلغت ٤٧٤,٤ مليون جنيه .

وبالتالي فأن إستبعاد نفقات الباب الثاني من وزارتى الدفاع والداخلية يعنى إستبعاد ما يعادل :

٧٤١٢,٩+٤٧٤,٤ = ٧٨٨٧,٣ مليون جنيه .

ثانياً : <u>إستخدام وثيقة الحساب الختامي للجهاز الإداري :</u>

يمثل الحساب الختامي الذي يقوم بأعداده الجهاز المركزي للمحاسبات ويعرض في تقرير مستقل من لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب الوثيقة الحية والدقيقة

لحجم الإنفاق الحكومي طوال سنة مالية كاملة كما يحمل صورة حقيقية عن حجم الإيرادات ومصادرها المختلفة .

وعلى العكس من ذلك فأن مجلدات الموازنة العامة للدولة التي تعرض قبل بداية السنة المالية على مجلس الشعب المصري ويصدر بها قانون تمثل تقديرات لا وجه الإنفاق المختلفة ومصادر الإيرادات الحكومية لتغطية هذه النفقات أى أنها مجرد موازنة ربط يجرى عليها تعديلات لاحقة من جانب الحكومة بقرارات وتأشيرات بلغت على سبيل المثال في موازنة ١٩٩٦/٩٥ ما يزيد عن ١٢ مليار جنيه وفقا للحساب الختامي لذلك العام .

ومن هنا فقد يأتى الحساب الختامي مختلفا عن تقديرات الموازنة العامة بالزيادة أو النقص في مجالات الإنفاق المختلفة وكذلك لمصادر الإيرادات المتنوعة .

وسوف يعتمد حسابنا لتكاليف وقت العمل وتكاليف فاقد وقت العمل الرسمي على الحساب الختامي وبياناته وليس على تقديرات الموازنة العامة للدولة للجهاز الإداري ، فعلى سبيل المثال فإن الباب الأول (أجور) للجهاز الإداري للدولة الواردة في إعتماد الموازنة العامة للدولة لعام ١٩٨٩/٨٨ بلغت ٢٠٩٤ مليون جنيه بينما بلغ ما تم صرفه فعلاً (حساب ختامى) لهذا الباب بنهاية العام المالي ١٩٨٩/٨٨ نحو ١٧٠٤،٩ مليون جنيه فقط (أى بنسبة ٨١,٤% من المقدر في تقديرات الموازنة) وكذلك فإن إعتماد الباب الثاني للجهاز الإداري للدولة لنفس العام (نفقات جارية وتحويلات جارية) كانت ٩٨٦٦,٢ مليون جنيه زادت في نهاية العام (حساب ختامى) لتصل فعلاً إلى ١٠٨٩٠,٣ *مليون جنيه (أى بنسبة تزيد ١٠,٤% عن المقدر في الموازنة) أى إن دقة الحساب الختامي تساعد أكثر في تحديد القيمة الحقيقية لتكاليف وقت العمل وتكاليف فاقد وقت العمل في الأجهزة الحكومية المختلفة .

ثالثاً : <u>مراعاة التوزيع النسبى للمجموعات الوظيفية والدرجات المالية :</u>

لا شك أن تكاليف وقت العمل الرسمي تتفاوت من مجموعة وظيفية إلى أخرى (تخصصية – حرفية – فنية – كتابية – خدمات معاونة .. الخ) فمن شأن الأخذ

* يتضمن هذه المبلغ المجموعات التالية ، فوائد الدين العام المحلى والخارجى (٣٠١١ مليون جنيه) وتكاليف القوات المسلحة (٢٩٨٤,٤ مليون) وتكاليف قطاع العدالة والشرطة (١٢٠ مليون) والدعم وخفض تكاليف المعيشة (٢٥٧٢,٥مليون) وأخيرا صافى أعباء المعاشات (وقدره ١٣٦٦,٤ مليون)

بالمتوسطات الحسابية للعاملين ككل دون الأخذ في الاعتبار هذا التوزيع النسبى للمجموعات والدرجات الوظيفية أن تظهر مؤشرات عامة تخفي ورائها مدى التفاوت في مستويات الكفاءة والفاعلية بين مجموعة وظيفية ومجموعة أخرى وكذلك مدى التباين في المرتبات والمكافآت لشاغلى هذه المجموعة أو تلك .

لذا فقد يكون من المناسب في كل منظمة إدارية عند حساب تكاليف العملية الإدارية ككل وتكاليف وقت العمل الرسمي أن يراعى الأخذ في الاعتبار هذا التوزيع النسبى حتى نصل إلى أكثر النتائج اقترابا للدقة .

رابعاً : مراعاة الفرق بين العمالة الإجمالية والعمالة القائمة بالعمل فعلاً :

طالما أن الإعتماد سيكون أساساً على نتائج الحساب الختامي للدولة وللجهاز الإداري فإن دقة النتائج تستدعي الإعتماد كذلك على حجم العمالة الفعلية القائمة بالعمل وليست العمالة الإجمالية المدرجة في موازنة الوظائف بالجهات الحكومية فغالبا ما يكون الوارد في موازنة الوظائف بالجهات الحكومية أكبر من القائم بالعمل فعلاً لأسباب كثيرة بعضها يرجع إلى إعارات أو سفر أو إستقالة أو إجازات بعض العاملين مع بقاء درجاتهم المالية شاغرة بموازنة الجهة الإدارية وبعضها الآخر يرجع إلى ما اعتادت عليه المصالح الحكومية من المبالغة والمغالاة فيما تتضمنه وثيقة الموازنة الخاصة بها والتي تعتمد من الجهاز المركزي لتنظيم والإدارة ووزارة المالية تحسبا لأى طارئ أو رغبة في الاحتفاظ بها للتعيين عليها في الوقت الذي تراه القيادة الإدارية للجهة مناسبا [٣٦]

خامساً : مراعاة محتويات البابين الثاني والثالث لنفقات الجهاز الإدارى :

تتضمن نفقات الباب الثاني (نفقات جارية وتحويلات جارية) كثير من البنود التي تخرج عن نطاق تسيير الجهاز الإداري للدولة مثل فوائد الدين العام وتكاليف القوات المسلحة ونفقات الدعم وخفض تكاليف المعيشة وصافي أعباء المعاشات ... الخ وكذلك فأن أوجه الإنفاق قد تزيد عن الإحتياجات الضرورية للجهاز الإداري مثل ما يخصص للإنفاق في مجالات الإسكان والتشييد والدفاع والأمن والعدالة والتعليم والشباب والخدمات الرئاسية والخدمات الصحية والدينية .. الخ

ومع ذلك ينبغي البحث عن المبالغ المخصصة من البابين الثاني والثالث لإدارة دولاب الخدمة المدنية وحدها أى تكاليف تشغيل جهاز الخدمة المدنية في مصر سواء بالنسبة للجهاز الإداري أو الهيئات العامة الاقتصادية والخدمية أو الإدارة المحلية .

وتثير هذه المسألة مشكلات نظرية وعملية بشأن بعض اوجه الإنفاق الإستثماري في قطاعات تابعة للجهاز الإداري مثل الإسكان والتشييد والزراعة والرى والكهرباء والطاقة حيث يمثل جزء كبير من الإنفاق في هذه المجالات منشآت مادية أو بنيه أساسية تخرج عن حدود ومفهوم الإنفاق الإستثماري في بناء وتأثيث المباني الحكومية وشراء سيارات وغيرها خاصة بعد أن اقتحمت الحكومة المصرية مجال المشروعات العملاقة سواء في توشكى أو سيناء أو شرق التفريعة .. الخ

لذا فقد يحتاج الأمر أجراء تحليل تفصيلي أبعد مدى بشأن كل بند من بنود الباب الثالث (الإستخدامات الإستثمارية) للوصول إلى نتائج دقيقة لا تحتمل أى لبس أو غموض ومع ذلك فقد فضلنا أن نقترب بتحليلنا إلى أقرب مسافة ممكنة لرصد وتناول الظاهرة .

المطلب الثالث : تكاليف وقت العمل الرسمي في الجهاز الإداري للدولة :

نادرة هي الكتابات العربية التي حاولت تأسيس منهج في دراسة "اقتصاديات الإدارة العامة في مصر" (٣٧) ، ومن ثم البحث عن مقياس كمي وموضوعى لتحديد تكلفة العملية الإدارية في المنظمات الحكومية بشكل عام وتكلفة عنصر العمل بشكل خاص (٣٨)

والحقيقة أن هذه الكتابات تحتاج إلى بناء نماذج رياضية وأخرى إحصائية تتميز بالدقة و التجانس وباستطاعة تحليل من هذا النوع أن نصل به إلى التحديد المالي Financial cost لتكاليف وقت العمل الرسمي وبالتالي الوصول إلى تحديد أدق لتكاليف الفاقد من هذا الوقت .

وفي ضوء البيانات المتاحة من فحص الحساب الختامي لموازنة الجهاز الإداري للدولة أمكننا استخلاص طريقتين لحساب تكلفة عنصر العمل وتكاليف العملية الإدارية ككل وهما :

الطريقة الأولى : وهو ما نسميه المعامل الأجري الصافي لتكاليف عنصر العمل/ ساعة .

الطريقة الثانية : ونطلق عليه المعامل الجاري لتكاليف العمل الإداري .

فلنتناول كل واحدة بشيء من التفصيل .

١- المعامل الأجري الصافي لتكاليف عنصر العمل :

يستند هذا المعامل على صافي الباب الأول (الأجور والمكافآت) المدرجة في الحساب الختامي لموازنة الجهاز الإداري بعد إستبعاد المخصص للقوات المسلحة وقوات الأمن والشرطة سواء من حيث المرتبات الخاصة بالأفراد أو عدد العاملين العسكريين في هذين القطاعين ، وتواجهنا هنا مشكلة غياب بيان إحصائي دقيق في هذا الشأن لاعتبارات متعلقة بالسرية ولذا فإن معاملنا هنا سيتحمل بقدر من الخطأ الناتج عن عدم دقة البيانات الإحصائية الرسمية سواء ما يتعلق منها بحجم الأجور الصافية وتوزيعاتها بين مختلف القطاعات في الدولة خاصة القوات المسلحة والشرطة لطبيعتهما الخاصة وبالنسبة لعدد أفرادهما ، ومع ذلك يبقى أن الإطار المنهجي للبحث يقربنا من فهم مناسب للظاهرة محل الدراسة .

ووفقا للمعادلة :

$$م_{س} = أ \div (ع \times ى \times س) \quad ....(١)$$

حيث

$م_{س}$ = متوسط أجر العامل أو الموظف لمدة ساعة من ساعات وقت العمل الرسمي .

أ = صافي نفقات الباب الأول من أجور ومكافآت سنوياً .

ع = عدد العاملين القائمين بالعمل فعلاً.

ى = عدد أيام العمل الرسمية .

س = عدد ساعات العمل الرسمية يوميا .

ويمكن بتطبيق هذه المعادلة في المنظمة الإدارية المستقلة (سواء جهاز إداري أو هيئات عامة اقتصادية أو خدمية) الوصول إلى تحديد دقيق لتكاليف ساعة العمل للموظف أو العامل ثم بحساب نسب الفاقد في وقت العمل الرسمي يمكن حساب دقيق لتكاليف فاقد وقت العمل بالمنظمة الإدارية وكذلك للأجهزة الحكومية ككل .

وتواجهنا هنا مجموعة من المشكلات لضمان دقة العملية الحسابية هي :

(١) أن بيانات العاملين بالجهاز الإداري للدولة تتضارب من جهة لأخرى كما إنها تشتمل على حجم أفراد القوات المسلحة والشرطة في بعض الحالات مما يجعل هناك صعوبة لتحديد دقيق لتكاليف ساعة العمل بالنسبة للعامل أو الموظف في جهاز الخدمة المدنية بالدولة (أى الجهاز الإداري وحده) .

(٢) كما أن هناك تفاوت في تكاليف ساعة وقت العمل بين العاملين في الجهاز الإداري وفقا لتفاوت المجموعات الوظيفية (وظائف عليا ثم الوظائف التخصصية والحرفية والمكتبية والفنية والخدمات المعاونة) وكذلك وفقا للدرجات الوظيفية التي يشغلها هذا الموظف أو ذاك .

ومن هنا فلا مناص من الإعتماد على المتوسطات الحسابية بكل ما يصاحبها عادة من قصور في البحث العلمي الدقيق. ومع ذلك فأن الإقتراب من ملامح الصورة العامة للوضع ربما تكون أفضل لمتخذى القرارات والباحثين من غيابها بالكامل. يعطينا البيان التالي صورة لتطور أعداد المشتغلين بالقطاع الحكومي خلال تسع سنوات فحسب.

جدول رقم (١٥)
أعداد المشتغلين بالقطاع الحكومي خلال عامى٨٣/ ١٩٨٤ ، ٩٢/١٩٩٣

القطاع	المشتغلين في موازنة ٨٤/٨٣		المشتغلين في موازنة ٩٣/٩٢	
	عدد	%	عدد	%
الجهاز الإداري	٨٥٤٥١٦	٢٨,٣	١,١١٦,٥٢٨	٢٥,١
الإدارة المحلية	١٤٩٧٣٧٧	٤٩,٧	٢,٤٧٤,٧٤٤	٥٥,٦
الهيئات الاقتصادية	٣٧٢٧٤٤	١٢,٤	٤٣٨,١٢٧	٩,٨
الهيئات الخدمية	٢٩٩٤٥٨	٩,٩	٤٢٣,١٨٤	٩,٥
الإجمالي	٣٠١٥٠٩٥	%١٠٠	٤,٤٥٢,٥٨٣	%١٠٠

المصدر : دراسة إحصائية من واقع مجلدات الموازنة العامة قام بها مركز المعلومات بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة عام ١٩٩٣ .

وملاحظاتنا على الأرقام الواردة في البيان السابق هي :

(١) أن حجم الوظائف الواردة في موازنة الجهاز الإداري للدولة قد زادت خلال تسع سنوات في (٨٤/٨٣ – ٩٣/٩٢) بنحو ٣٠,١% أى بمعدل زيادة سنوية ٣،٣%.

(٢) أن هذه الأرقام تتضمن الوظائف الخاصة بالعاملين بنظام الكادرات الخاصة (القضاء – أساتذة الجامعات- الشرطة- السلك الدبلوماسى والقنصلى) والبالغ عددهم نحو ٥٠٠ ألف شخص.

(٣) وبمقارنة بيانات الجدول السابق بالأرقام الواردة في الجدول رقم (١٤) نجد أن إجمالي الوظائف بنظام الكادر العام بالجهاز الإداري لا تزيد عن ٦٢٥ ألفا يتوزعون على الدرجات المالية الموضحة بالبيان ، وإذا عرفنا أن ١٠% إلى ١٥% من هذه الوظائف عبارة عن درجات شاغرة فإن القائمين بالعمل فعلاً في الجهاز الإداري للدولة (الكادر العام) لا يزيدون عن ٥٥٠ ألف موظف وعامل عام ٩٢/ ١٩٩٣.

أما في عام ١٩٩٦ فقد بلغ عدد العاملين بالجهاز الإداري للدولة وحده بنظام الكادر العام نحو ٦٢٣ ألف موظف وعامل يتوزعون على النحو التفصيلي التالي:

جدول رقم (١٦)
إجمالي عدد العاملين بالجهاز الإداري بنظام الكادر العام موزعين حسب الدرجات المالية والنوع وفقاً للحالة في أول يناير ١٩٩٦

الدرجات المالية	ذكر	انثى	المجموع	نسبة الأناث
الممتازة	١٥٤	١٠	١٦٤	%٦,١
العالية	٥٦٩	٧٧	٦٤٦	%١١,٩
مدير عام	١٩٠٤	٤٧٣	٢٣٧٧	%١٩,٩
إحصائية / كتاب	١٦٠٧	٥١٣	٢١٢٠	%٢٤,٢
الأولى	٣٢٥٤٩	١١١٣٧	٤٣٦٨٦	%٢٥,٥
الثانية	٦٩٢٢٧	٢٦٠٥٩	٩٥٢٨٦	%٢٧,٣
الثالثة	١٥٨٨٩٥	٥٣٦٩٢	٢١٢٥٨٧	%٢٥,٢
الرابعة	١٠٥٨٢٥	٤١٦٦١	١٤٧٤٨٦	%٢٨,٢
الخامسة	٤٣٤٣٨	٤٧٦٠	٤٨١٩٨	%٩،٩
السادسة	٦٥٩٥٩	٤٦٨٠	٧٠٦٣٩	%٦,٦
إجمالي الكادر العام	٤٨٠١٢٧	١٤٣٠٦٢	٦٢٣١٨٩	%٢٣

المصدر : الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، مركز معلومات ، دراسة إحصائية عن القوى الوظيفية بالجهاز الإداري من واقع مجلدات الموازنة العامة للدولة ، أغسطس ١٩٩٧ .

(٤) وهكذا فأن حجم الوظائف بموازنة للجهاز الإداري وفقا للعام المالي ١٩٩٦/٩٥ لا تتجاوز ٦٢٣ ألف وظيفة.

(٥) وطبقاً لبيانات الحساب الختامي فأن تكاليف الباب الأول (أجور ومكافآت) في موازنة الجهاز الإداري لعام ١٩٨٩/٨٨ بلغت ٢٠٩٤ مليون جنيه بإعتماد أصلي، بينما بلغ المنصرف الفعلي بنهاية السنة المالية ١٧٠٤,٩ مليون جنيه

هي قيمة ما أنفق فعلاً على الأجور والمرتبات في الجهاز الإداري للدولة (الكادر العام)

وهكذا وتطبيقا للمعادلة رقم (١) فإن :

متوسط أجر الموظف في الساعة عام ٨٨/ ١٩٨٩ =

<u>المنصرف الفعلي للباب الأول</u>

عدد العاملين × عدد أيام العمل السنوية × عدد أيام العمل

=١٧٠٤,٩ مليون جنيه ÷ ٥٠٠,٠٠٠ × ٢٨٥ × ٧ ساعة = ١,٧ جنيه / ساعة

ومما لا شك فيه أن هذه القيمة لأجر الموظف / ساعة في الجهاز الإداري للدولة يعبر عن متوسط حسابى عام ولا يأخذ بعين الاعتبار التوزيعات الأجرية للمجموعات الوظيفية والنوعية والدرجات المالية المختلفة في الجهاز الإداري (وظائف عليا – أولى – ثانية ... الخ) نظرا لضعف البنية الإحصائية المصرية وندرة الدراسات الإحصائية عن التوزيع الأجري بالأجهزة الإدارية المختلفة في الدولة .

ومن شأن وجود مثل هذه البيانات الإحصائية الدقيقة أن تتيح لمتخذ القرار في كل مستوى بالدولة أن يراعى تكاليف العملية الإدارية في كل مصلحة أو هيئة حكومية وأن يتخذ من القرارات بشأن الهيكل الإداري لهذه المصلحة أو الهيئة أو الوزارة ما يتناسب واقتصادية التشغيل الإداري وسنقدم في فصل لاحق من هذا الكتاب أول محاولة دراسية – على حد علمنا - للتوزيع الأجري في إحدى الأجهزة الحكومية، وربما تكون دارستنا هذه مقدمة لدراسات أكثر تفصيلا بشأن تكاليف عنصر العمل لكل مجموعة وظيفية أو درجة مالية في كل مصلحة أو جهاز إداري مستقبلا .

وإذا ما أخذنا بالتطور الذي طرأ على الوضع وفقا للحساب الختامي لعام ٩٥/ ١٩٩٦ فنجد أن ما انفق على الباب الأول (من أجور ومكافآت ومزايا عينية وتأمينية وإعتماد إجمالي) للعاملين في الجهاز الإداري للدولة قد بلغ ٥٦٦١,١ مليون جنيه[٣٩]، ما خصص لوزارة الداخلية والشرطة من مخصصات الباب الأول وقدره (١٥٧٧,٢ مليون جنيه) وقطاع العدالة والإنتاج الحربي وقدره (٥٣١,٨ مليون جنيه) أي بمجموع ٢١٠٩ مليون جنيه لقطاع الدفاع والأمن والعدالة – دون القوات المسلحة [٤٠] – فإن ما ذهب فعلاً إلى العاملين بالجهاز الإداري للدولة بنظام الكادر العام على ٩٥/ ١٩٩٦ يعادل حوالي ٣٥٥٢,١ مليون جنيه. وحيث أن عدد العاملين

بالجهاز الإداري للدولة – دون القوات المسلحة والشرطة – العاملين بنظام الكادر العام قد بلغ عام ١٩٩٦ نحو ٦٢٣ ألف موظف ومشتغل فإن النتيجة هي :

م س = ٣٥٥٢,١ مليون جنيه

٦٢٣ ألف موظف × ٢٨٥ يوم عمل × ٧ ساعات = ٢,٨ جنيه / ساعة

٢- المعامل الجاري لتكاليف العمل الإداري :

تستند فكرة المعامل الجاري لتكاليف العمل الإداري وليس عنصر العمل وحده على مفهوم نفقة الفرصة البديلة Oppertunity Cost أى تلك الأموال التي خصصت لمشروع أو عمل معين بحيث خسرنا بالمقابل ما كان يمكن تحقيقه من عوائد وأرباح لو خصصت هذه الأموال في مشروع آخر أو غرض آخر .

فتكاليف العملية الإدارية تتضمن تكاليف العمالة المباشرة (أجور ومرتبات ومكافآت ومزايا عينية مختلفة) إضافة إلى تكاليف النفقات الجارية والتي تتضمن كافة المستلزمات السلعية والخدمية ومشتملاتها المتعددة (من بنود وأنواع) (*) وعمليات الصيانة علاوة على بعض تكاليف الباب الثالث (الإستخدامات الإستثمارية) والمتمثلة في تكاليف الإنشاءات الإدارية وتكاليف التأثيث وشراء المركبات المختلفة سواء لخدمة العمل الإداري أو لخدمة نقل العاملين والقيادات الإدارية ... الخ

وبرغم أن هذه المبالغ قد أنفقت على العملية الإدارية فإن وجود عنصر العمل هو الأساس في إدارة وتنفيذ هذه العملية وفي إدارة المصلحة أو الجهة الإدارية ككل ومن هنا فإن حساب هذه التكاليف الإجمالية منسوبة لعنصر العمل يفيد في استخلاص تكاليف إدارة دولاب العمل الإداري في مصر وكيفية ترشيده ويمكن التعبير عن هذه العلاقة بالمعادلة الرياضية التالية :

(*) يتضمن الباب الثانى ستة مجموعات هى المستلزمات السلعية والمستلزمات الخدمية والمشتريات بغرض البيع ونفقات تحويلية جارية ونفقات تحويلية تخصيصية واعتمادات إجمالية ونظرا لطبيعة دراستنا أساسا فأن ما يدخل منها فى تكاليف العمل الإدارى بالأجهزة الحكومية هى المجموعتان الأولى والثانية وجزء من المجموعة السادسة (اعتمادات الإجمالية) .

$م_{ج} = (ص_{ن} + ص_{ث}) \div (ع \times ى \times س)$ .... (٢)

حيث :

$م_{ج}$ = متوسط تكاليف عنصر العمل من تكاليف البابين الثاني و الثالث كل ساعة

ص ن = صافي نفقات جارية (باب ثاني) .

ص ث = صافي نفقات إستخدامات إستثمارية (باب ثالث)

ع = عدد العاملين القائمين بالعمل فعلاً في المنظمة الإدارية .

ى = عدد أيام العمل الرسمية .

س عدد ساعات العمل الرسمية يوميا .

إذن وبإستبعاد تكاليف القوات المسلحة والشرطة والعدالة سواء بالنسبة لنفقات الباب الأول أو الثاني أو الثالث .

ومن واقع الحساب الختامي لموازنة الجهاز الإداري لعام ١٩٨٩/٨٨ يمكن أن نجد الآتى :

ص ن = ١٠٨٩٠,٣ ـ ١٠٠٥٤,١ (**) = ٨٣٦,٢ مليون جنيه

ص ث = ١٠٧٥,٢ ـ ٩٧,٩(***) = ٩٧٧,٣ مليون جنيه

وبالتعبير عن هذه الكميات المالية في المعادلة رقم (٢) نستخلص النتيجة التالية:

$م_{ج}$ = <u>٨٣٦,٢ + ٩٧٧,٣ مليون جنيه</u>

(**) يتضمن هذا المبلغ المجموعات التالية : فوائد الدين العام المحلى والأجنبى وقدره (٣٠١١ مليون جنيه) وتكاليف القوات المسلحة (٢٩٨٤,٢ مليون) وتكاليف قطاع العدالة والشرطة (١٢٠ مليون) والدعم وخفض تكاليف المعيشة (٢٥٧٢,٥ مليون جنيه) . وصافى أعباء المعاشات (١٣٦٦,٤ مليون جنيه) . أي ما يسمى في الأدبيات المالية النفقات التحويلية.

(***) هذا الرقم عبارة عن الاستثمارات فى قطاع الأمن والدفاع والعدالة لعام ١٩٨٩/٨٨.

٥٠٠,٠٠٠ × ٢٨٥ × ٧ ساعة

= ١٨١٣,٥ مليون جنيه = ١,٨ جنيه / ساعة

٩٧٧,٥ مليون ساعة

ونظراً للصعوبات الجمة بشأن فصل الإستخدامات الإستثمارية داخل الجهاز الإداري ذاته عن تلك الخاصة بالمشروعات التي يشرف عليها بعض أجهزة الإدارة (كالمدارس والمستشفيات والصرف الصحي .. إلخ) فإن متوسط تكاليف عنصر العمل من الباب الثاني وحده تعادل ٠,٨ جنيه/ ساعة.

ومن خلال نتائج المعادلتين (١) و (٢) يمكن استخلاص حقيقة أن متوسط تكلفة ساعة عمل للموظف في الجهاز الإداري من الباب الأول وحدة تعادل ١,٧ جنيه كل ساعة وبإضافة صافي البابين الثاني والثالث البالغة في المتوسط ١,٨ جنيه كل ساعة للموظف الواحد فإن متوسط تكلفة ساعة للموظف الواحد في الجهاز الإداري للدولة ذلك العام (٨٨/ ١٩٨٩) تعادل ٣,٥ جنيه من الأبواب الثلاثة للإنفاق .

وبالتطبيق على الحساب الختامي لعام ١٩٩٦/٩٥ نجد أن

ص ن = ٤٦٩٧٩ ـ ٤٤٣٠٦,٥ * = ٢٦٧٢,٥ مليون جنيه

ص ث = ٥٧٩٧ ـ ١٠٢٩،٧ ** = ٤٧٦٧,٣ مليون جنيه

وبالتالي فأن متوسط تكاليف عنصر العمل من البابين الثاني والثالث كل ساعة

= ٤٧٦٧,٣ + ٢٦٧٢,٥ = ٥,٩ جنيه / ساعة

٦٢٣ ألف × ٢٨٥ يوما × ٧ ساعات

* هذا الرقم يتضمن المجموعات التالية : التحويلات الجارية (١٥٤١٣,٧ مليون) والتحويلات التخصيصية (٩٨٥٧,٧ مليون) وفائض العمليات الجارية (١١١٤٧,٨ مليون) وتكاليف القوات المسلحة (٧٤١٢,٩ مليون) والشرطة (٤٧٤,٤ مليون) والباقى وقدرة (٣٨٧،١ مليون جنيه) يضاف إلى صافى نفقات الباب الثانى .

** هذا الرقم عبارة عن الاستخدامات الاستثمارية فى قطاع الدفاع والأمن والعدالة

(وباستبعاد النفقات الإستثمارية يكون متوسط تكاليف عنصر العمل من الباب الثاني تعادل ٢,٢ جنيه/ ساعة).

والحقيقة أن الباحث في هذا المجال يجد صعوبات جمة بشأن توزيع بنود الإستخدامات الإستثمارية (الباب الثالث) بالجهاز الإداري للدولة نظرا لأنها تأتي كمبلغ إجمالي لكل قطاع من القطاعات الحكومية دون تفصيل بشأن حجم المكونات العينية والمكونات النقدية فعلى سبيل المثال جرى توزيع الإستخدامات الإستثمارية الفعلية للعام المالي ١٩٩٦/٩٥ وقدرة ٥٧٩٧ مليون جنيه على تسع قطاعات نال منها قطاع الإسكان والتشييد (١٧١٨,٤ مليون جنيه) والزراعة والرى (١٠٣٧,٨ مليون) والدفاع والأمن والعدالة (١٢٠١,٢ مليون جنيه) والتعليم والبحوث (٦٥٤,٢ مليون) والخدمات الرئاسية (٢٣١,٧ مليون جنيه) والكهرباء والطاقة (٢٢٢,٥ مليون) والمال والاقتصاد (١٤٤,١ مليون) والسياحة والطيران (٦٢,٣ مليون جنيه) [٤١] بيد ان هذه المبالغ لا تصرف جميعها في صورة منشآت إدارية بل أن جزء كبير منها يمول مشروعات تتولى الإشراف عليها أجهزة ووزارات الجهاز الإداري للدولة – مناط دراستنا – وهو ما يستدعي الحرص في التعامل مع الأرقام الواردة في الحساب الختامي بشأنها. لذا فقد يكون من الدقة استبعاد صافي نفقات الباب الثالث (الإستخدامات الإستثمارية) في هذه المرحلة من حسابنا لتكاليف الوقت الضائع بسبب عدم الوضوح الإحصائي بشأن أي من تلك الإستخدامات الإستثمارية تنفق على الجهاز الإداري ذاته وإياها يصرف على المشروعات غير الإدارية.

المطلب الرابع : تكاليف فاقد وقت العمل الرسمي بالجهاز الإدارى للدولة :

أولاً : وفقا للمعامل الأجري الصافي :

إستخلصنا أن تكاليف ساعة عمل للموظف بالجهاز الإداري للدولة (وبإستبعاد القوات المسلحة والشرطة) تعادل ١,٧ جنيها كمتوسط عام من الباب الأول ونحو ١,٨ جنيه كل ساعة من البابين الثاني والثالث أى بمجموع ٣,٥ جنيه كل ساعة وذلك عام ١٩٨٩/٨٨ زادت إلى ٨,٧ جنيه/ ساعة عام ١٩٩٦/٩٥ ، ومن هنا وبتطبيق المسوح الميدانية التي جرت من جهات عديدة بشان توزيع وقت العمل للموظف الإداري في معظم المصالح الحكومية فقد تبين أن فاقد وقت العمل يعادل ٧٥% من إجمالي وقت العمل الرسمي والبالغة ٧ ساعات يوميا في دارسة د. منصور فهمي ونحو ٥٠% في دراسة عبد الخالق فاروق السابق الإشارة إليها. فإذا راعينا مقدار

التفاوت الذي قد ينشأ من مصلحة إلى أخرى ومن وزارة إلى أخرى بحكم نظام العمل من جهة وطبيعة التعامل مع الجمهور من عدمه من جهة أخرى فقد يكون من المناسب أن نأخذ بمعدل أكثر معقولية في تقديرنا لوقت العمل الضائع في الجهاز الإداري للدولة وهو ٥٠% إهدار من وقت العمل الرسمي [٤٢].

وبالتالي فإن تكاليف فاقد وقت العمل يمكن استخلاصها وفقا للمعادلة التالية :

ك ف = ع (م س × ض × ى) ......(٣)

حيث :

ك ف = تكاليف فاقد وقت العمل

ع = عدد العاملين القائمين بالعمل فعلاً

م س = متوسط أجر الموظف في الساعة من ساعات وقت العمل الرسمي

ض = وقت العمل الضائع إلى إجمالي وقت العمل الرسمي (٧× ٥٠%)

ى = عدد أيام العمل الرسمية سنوياً

ك ف = ٥٠٠,٠٠٠ (١,٧ × (٣,٥) × ٢٨٥) = ٨٤٧,٨ مليون جنيه سنوياً

هذه هي تكاليف فاقد وقت العمل بالجهاز الإداري للدولة لعام ١٩٨٩/٨٨ وفقا للمعامل الأجري الصافي، أى من الباب الأول وحده، فماذا عن تكاليف الفاقد بإستخدام المعامل الجاري لتكاليف العمل الإداري ككل ؟

<u>ثانياً : وفقاً للمعامل الجارى لتكاليف العمل الإدارى :</u>

وفقاً للمعادلة التالية :

ك ج = ع (م ج × ض × ى) .... (٤)

حيث

ك ج = تكاليف فاقد العمل من البابين الثاني والثالث .

ع = عدد العاملين القائمين بالعمل فعلاً

م ج متوسط تكاليف عنصر العمل في الساعة من البابين الثاني والثالث

= ٥٠٠,٠٠٠ (١,٨×(٣,٥) × ٢٨٥) = ٨٩٧,٨ مليون جنيه

أى أن تكاليف فاقد وقت العمل بالمعامل الجاري للعمل الإداري والذي يشتمل على بعض بنود البابين الثاني والثالث بموازنة الجهاز الإداري بلغت ٨٩٧,٨ مليون جنيه عام ١٩٨٩/٨٨ وحده .

وبالتالي فإن تكاليف فاقد وقت العمل وقت العمل بالجهاز الإداري بالمعامل الجاري والمعامل الأجري الصافي هي حصيلة جمع :

ك ف + ك ج ... أى

٨٤٧,٨ + ٨٩٧,٨ = ١٧٤٥,٦ مليون جنيه عام ١٩٨٩/٨٨

ويمكن الحصول على نفس النتيجة تقريبا إذا ضمنا المعادلة رقم (٢) بصافي نفقات الباب الأول (أجور ومرتبات ومزايا عينية ونقدية) بحيث تصبح المعادلة كالتالي :

م ج = أ + ص ن + ص ث

ع × ى × س

ك ج = ع × م ج × ض × ى

= ٥٠٠,٠٠٠ × ٣,٥ × ٣,٥ × ٢٨٥ = ١٧٤٥,٦ مليون جنيه سنوياً

وهكذا فإن نسبة الفاقد من تكاليف وقت العمل الرسمي بالجهاز الإداري للدولة ذلك العام (١٩٨٩/٨٨) يعادل ١٦,٦% حيث أن صافي نفقات الباب الأول بلغت ١٧٠٤,٩ مليون جنيه وصافي الباب الثاني بلغت ٧٧٨٦,١ مليون جنيه وصافي نفقات الباب الثالث بلغت ألف مليون جنيه في الجهاز الإداري للدولة ذلك العام أى بمجموع (١٠٤٩١ مليون جنيه) .

وهذه النسبة ١٦,٦% لا شك كبيرة للغاية في ظل مجتمع يعاني من أزمة اقتصادية وأزمة مديونية ناهيك من عدم كفاءة الجهاز الإداري للدولة ذاته.

المطلب الخامس : مزايا هذا المنهج وكيفية تلافي الإهدار المالي والاقتصادي:

نعتقد أن النتائج التي جرى استخلاصها باستخدام هذا المنهج التحليلي الجديد في التعامل مع اقتصاديات التشغيل بالجهاز الحكومي تستدعى التوسع في شرحه لدى القيادات الإدارية في الأجهزة الحكومية المختلفة لضمان تطبيقه بإستمرار في تحليل اقتصاديات التشغيل في هذه الوزارة أو تلك ، وهذه المصلحة أو تلك بصورة دورية للحد من التوسع الإنفاقي البذخي وترشيد الإنفاق والتشغيل.

فوجود أداة منهجية للتحليل تتميز بالبساطة والوضوح من شانها توجيه متخذ القرار في كل مصلحة أو وزارة نحو وضع بدائل وسياسات متنوعة لتخصيص وتوزيع الموارد المتاحة لديه بصورة أكثر كفاءة ، كما أن هذا الإطار ينبغي النظر إليه على مستوى الأداء بالجهاز الحكومي ومجالات الحد من الإنفاق الحكومي دون التأثير سلبيا على مستويات المعيشة للعاملين بأجهزة الدولة .

فكيف يمكن تلافي هذا الإهدار المالي والاقتصادي ؟ وما هي السياسات المطلوبة لتحديث الإدارة المصرية ؟

نستطيع أن نشير هنا إلى مجموعة من السياسات والمحاور تتشابك معا وتتداخل بحيث نتمكن من خلالها من وقف هذا التسرب المالي ونسيطر بها على ذلك الأخطبوط الإداري غير المناسب لاقتصادنا وظروفنا ومن أهم هذه السياسات :

أولاً : المحور التنظيمي والإداري :

١- أن نمط العمل الإداري الراهن يحتاج إلى إعادة نظر شاملة ، فكثير من الوزارات والمصالح تحتشد بإعداد كبيرة وغير ضرورية من الموظفين والسعاه بينما هناك مصالح ووزارات أخرى تعاني من نقص في إعداد العاملين خاصة تلك المصالح والوزارات التي تقدم خدمات للجماهير.

٢- يتطلب الأمر إعادة تنظيم العمل بالوزارات والمصالح ذات الصلة بالخدمات الجماهيرية بحيث يكون هناك نوبات عمل مسائية تدعم في حال الضرورة بنقل

الموظفين من المصالح المكتظة إلى المصالح ذات الصلة بالجماهير. فهذا **"الترهل الإداري"** يستدعي إستنباط مقررات وظيفية ومعدلات أداء نمطية أكثر دقة وإنضباطاً .

٣- **يحتاج الأمر إلى إعادة نظر في مكان العمل بالمصالح والوزارات بحيث نتلافي مظاهر التسيب وعدم الانضباط والجلوس دون عمل أو قراءة الجرائد وتناول وإستقبال الزائرين وذلك باتباع نظام الاتصالات المفتوحة والمكشوفة كما هو حادث في نظم الإدارة الناجحة باليابان والدول الانجلوسكسونية .**

٤- تلافي تعدد الأجهزة التي تمارس أنشطة متشابهة أو نفس النشاط تقريباً (كما هو حادث في أجهزة وهيئات وزارة التعمير والإسكان ووزارة النقل والمواصلات ووزارة الزراعة ... الخ) ودمج هذه المصالح والوزارات .

٥- إعادة النظر في أساليب البناء التنظيمي داخل الوزارات والمصالح بحيث تتحقق السيولة والانسيابية والمرونة في هذه الهياكل وفقا للأهداف المناطة بكل تقسيم تنظيمى ، وربما يكون من المناسب انتهاج أسلوب مجموعات العمل بدلا من التقسيمات التنظيمية النمطية (قطاع إدارة مركزية – إدارة عامة – إدارات فرعية – أقسام .. الخ) فمن شأن هذه الأنماط التقليدية بطء الإجراءات وطول خطوط السلطة والتنازع في الاختصاصات والصراع الوظيفي غير المبرر

٦- إن إحتشاد المصالح والدواوين الحكومية بالوظائف المكتبية (حوالى ٤٥% إلى ٥٠%) قد أدى لتشوهات في علاقات العمل واختلال في التوازن بين الوظائف التخصصية وتلك المكتبية وبقية الوظائف المعاونة ويترتب على كل ذلك خلق منازعات وصراعات وظيفية وضعف مستوى الأداء وتموه الاختصاصات .

ثانياً : المحور الاقتصادي والمالي :

نعتقد أن الحاجة قد أصبحت ماسة لحصر وتحديد الثروة العقارية الحكومية وكذلك ممتلكاتها المادية ووضع سياسات متعددة وبدائل متنوعة لتعظيم الفوائد من هذه الممتلكات وتقليص الخسائر من بقائها دون استثمار أو إستخدام وفي هذا الصدد يتطلب الأمر :

١- **القيام بتأسيس قاعدة معلومات متكاملة عن ممتلكات الحكومة من ثروة عقارية وأراضى ومبانى وقد يكون من المناسب تكليف الجهاز المركزي للتنظيم**

والإدارة أو مركز معلومات مجلس الوزراء بهذه المهمة ووضع بدائل أمام رئيس الوزراء لإستخدام أو استثمار أو بيع بعض هذه الممتلكات للإستفادة من عائد البيع في إتجاهات أخرى .

٢- وقف الإسراف في إنشاء أبنية حكومية جديدة برغم كفاءة القائم فعلاً كما حدث بالنسبة لمجمع مصالح وزارة المالية ومصلحة الضرائب على المبيعات ومجمع وزارة الكهرباء والتبذير في تأثيثه .

٣- دراسة مدى كفاية وكفاءة مخصصات الصيانة لهذه الأصول العينية .

٤- التقييم الدورى لأداء استخدامات أبواب الإنفاق الثلاثة بالأجهزة الحكومية ومدى تناسبها مع العمليات الإدارية التي تقوم بها كل وزارة أو مصلحة على حده

٥- دراسة نمط الإنفاق الجاري وتكاليفه وكيفية ترشيده في ضوء معدلات نمطية للاستهلاك الحكومي (كهرباء – مياه – اتصالات ... الخ)

٦- دراسة التوزيع الأجري من واقع الحساب الختامي للدولة ووضع المقترحات والبدائل بشأن سياسات الأجور للعاملين بالدولة وأجهزتها المختلفة أمام متخذ القرار .

ونعتقد أن نجاح مشروع كهذا يحتاج إلى عقلية غير تقليدية تتمتع بروح المبادرة والتحدى لشروط مقيدة وعقليات جامدة تعشعش في بنية الإدارة المصرية وتقاوم كل محاولات التجديد والابتكار وتحارب بكل رعونة كل من يحمل رغبة صادقة للتطوير والتنمية الجادة والحقيقية .

* * * * *

المبحث الخامس

المشتريات الحكومية ودورها

في تنمية الطلب المحلي

استقر الفكر الاقتصادى الكلاسيكى منذ كتاب أدم سميث الشهير " البحث في أسباب ثروة الأمم " الصادر عام ١٧٧٦، على مجموعة من المرتكزات والمفاهيم النظرية في مجال الإنتاج والتوزيع في ظل النظام الرأسمالى الحديث ، وكان من أهم هذه المرتكزات هو الإعتماد على آليات العرض والطلب في توجيه وتخصيص الموارد وعبر المنافسة الكاملة وتقسيم العمل تتولى اليد الخفية invisible hands إحداث التوازن المطلوب في الاقتصاد الرأسمالى [٤٣]

وتتحقق الرفاهية للأفراد والجماعات دون تدخل أو وصاية من الدولة التي ظلت في نظرهم مجرد أداة لضمان الأمن والاستقرار الداخلى والخارجى (٤٤) .

بيد أن الأزمة الاقتصادية الخانقة التي عرفت بأسم الكساد العظيم great depression التي طالت لأكثر من خمس سنوات (١٩٢٩-١٩٣٤) وامتدت بتأثيراتها الكاسحة من شواطئ الولايات المتحدة غربا الى دول أوربا الغربية وأدت الى إفلاس وانهيار عشرات آلاف من المشروعات الصناعية والمالية وفاقمت من البطالة بحيث قدر عدد المتعطلين في الولايات المتحدة وحدها بنحو ١٤ مليون إنسان (بما يعادل ربع القوى العاملة وقتئذ) أفلست ٨٥ ألف مشروع وفقدت تسعة ملايين من حسابات الادخار وأنهار خلالها الجهاز المصرفي وتهاوى فيها نشاط قطاع البناء والإسكان بمقدار ٩٥% وانخفض الدخل القومي الأمريكى الى أقل من النصف تقريبا (من ٨٧ مليار دولار عام ١٩٢٩ الى ٣٩ مليار دولار عام ١٩٣٣) (٤٥) .

كل هذا قد عصف بأسس ومفاهيم ومرتكزات النظرية الاقتصادية الكلاسيكية وبمفهوم " الدولة الحارسة " garading state فلم يفلح قانون "ساى" القاضى بان العرض يخلق الطلب المساو له في أعاده التوازن المختل بين العرض والطلب ولم تفلح كذلك نظريتهم في التشغيل والإنتاج والإستثمار في استعادة التوازن المفقود .

وفي ظل هذا المناخ الاقتصادى الخانق وما ترتب عليه من حالة ارتباك والتباس فكريين قدم الاقتصادى الإنجليزى جون ماينارد كينز J.M. Keynes مفاهيمه النظرية الجديدة ودحض أسس النظرية الكلاسيكية فيما عرف بعد ذلك بالثورة الكينزية .

فعبر نقد علمى متماسك للنظرية الكلاسيكية سواء في دراسته المبكرة عام ١٩٣٠ المعنونة " بحث في النقود " Treatise On Money أو في كتابه العميق المحتوى " النظرية العامة في التشغيل والنقود والفائدة " عام ١٩٣٥ قدم كينز أسسا جديدة في إدارة الطلب في المجتمع الرأسمالى الحديث معتمدا على إدخال الدولة كعنصر رئيسى في النموذج الاقتصادى ووصل الى حد القول بضرورة إيجاد ذريعة PRETEXT لحفر الأرض ثم ردمها لزيادة الإنفاق ورفع الميل الى الإستهلاك في فترات الكساد (٤٦)

"So gold mining is the only pretext for digging holes in the ground which has recommended itself to bankers as sound

finance and each of these activities has played its part in progress failing something better "

وتزامن مع هذه الأطروحات النظرية الجديدة محاولات من جانب كبار الساسة في الولايات المتحدة والدول الأوربية للخروج من آسر الأزمة الاقتصادية العاصفة باتباع مجموعة من السياسات الاقتصادية غير التقليدية .

وهكذا ظهرت سياسات الدكتور " شاخت " في المانيا خلال الفترة من ١٩٣٢ حتى ١٩٣٥ وسياسة ليون بلوم في فرنسا التي عرفت بسياسة القوة الشرائية عام ١٩٣٦ وسياسة روزفلت في الولايات المتحدة المعروفة بسياسة العهد الجديد New Deal عام ١٩٣٣ (٤٧) .

ومنذ ظهور كتاب جون مايناردكينز عام ١٩٣٥ أنقسم التأريخ للفكر الاقتصادى الرأسمالى الى مرحلتين متمايزتين تماما ،ما قبل المرحلة الكينزية وما بعد كينز .

فعبر سياسة خلق الطلب الفعال Effective Demand أصبحت الدولة والإنفاق العام و الحكومي عنصرا أساسيا في النموذج الاقتصادى الحديث وآليات توازنه .

ففي الولايات المتحدة زاد الإنفاق الحكومي والعام من ١٠% من الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٣٨ الى ٢٢% عام ١٩٧٢ (٤٨) وفي المملكة المتحدة زاد الإنفاق الحكومي من ١و٢٤% عام ١٩٣٨ الى ٩و٣٨% عام ١٩٤٨ ثم عاد الى الانخفاض خلال الفترة التاتشيرية الى مادون ٨و٢١% عام ١٩٨٤ (٤٩)، مما أدى لزيادة البطالة في بريطانيا من ٥و١ مليون عاطل في يونيه ١٩٨٠ الى ٢و٣ مليون متعطل في يونية ١٩٨٥ (٥٠)

وفي المملكة السعودية زاد الإنفاق الحكومي من ٦٣٫٠٠ مليون ريال سعودى عام ١٩٧٢/٧١ الى ان بلغت ١٨٠ مليار ريال عام ١٩٨٠/٧٩ ثم الى ٢٦٠ مليار ريال عام ١٩٨٦/١٩٨٥ (٥١) .

وبرغم المحاولات النظرية الجديدة التي قدمها " مالتون فريدمان " M. Fridman ومدرسة النقديين الجدد في الولايات المتحدة للعودة الى مفهوم الدولة الحارسة وتبنى إدارة الرئيس رونالد ريجان لبعض أفكارها وسياستها فقد ظل الفكر الكينزى هو الأساس والأداة السياسية والاقتصادية الأكثر ضمانا لمعالجة الأختلالات

الهيكلية التي تشهدها الاقتصاديات الرأسمالية بين الفينة والأخرى ومعالجة الأزمات الدورية فيها .[٥٢]

المطلب الأول: تطور الإنفاق العام في مصر ومشكلات قياسه

قبل الخوض في دراسة تطور التدخل الحكومي في مصر في النشاط الاقتصادى وبالتالي تطور الإنفاق العام بكل مشتملاته ينبغي التمييز بين ثلاثة مفاهيم أو مصطلحات تعبر في مضمونها الإجمالي عن معنى الإنفاق العام وهى :

الأول : مصطلح الإنفاق العام يتضمن جميع أنواع الإنفاق الذي تقوم به الأجهزة الحكومية والهيئات الاقتصادية والشركات التي تملكها الحكومة أو تتبع لها سواء بالملكية أو بالإدارة أوبهما معا .

الثاني : مصطلح الإنفاق الحكومي يقتصر على دائرة أضيق من المفهوم السابق حيث ينحصر في الإنفاق الذي تتولاه الأجهزة الحكومية الواردة في وثيقة الموازنة العامة للدولة وحسابها الختامي (الجهاز الإداري- الإدارة المحلية – الهيئات الخدمية) ودون أن تشتمل على الإنفاق الذي تقوم به الهيئات الاقتصادية أو الشركات التابعة للقطاع العام أو ما يسمى قطاع الأعمال العام .

وداخل هذا النطاق ينبغي للدارس أن يميز بين الإنفاق الحكومي الصافي والإنفاق الحكومي الإجمالي حيث ينبغي لمعرفة الإنفاق الحكومي الصافي أو الحقيقى استبعاد النفقات التحويلية من الإنفاق الحكومي وهى غالبا تزيد عن ٦٠% من الإنفاق الحكومي الوارد في وثيقة الموازنة العامة أو الحساب الختامي .

الثالث : مفهوم أو مصطلح المشتريات الحكومية حيث يستبعد هذا المفهوم جميع أنواع النفقات التحويلية كالدعم السلعى وإعانات الإنتاج وكذا مخصصات الأجور والمرتبات .. الخ ويكاد ينحصر هذا المفهوم في المجموعة الأولى والثانية من الباب الثاني (المستلزمات السلعية والمستلزمات الخدمية) والإستخدامات الإستثمارية (الباب الثالث) وقد درجت التقارير الاقتصادية الصادرة عن المؤسسات الدولية على استخدام تعبير " الإستهلاك الحكومي العام General Government Consumption للدلالة عن معنى اكثر ضيقا وهو ما دفع بعض الباحثين الى الأخذ عن هذه المصادر دون تحليل عميق لجوهر مضمونه ، فهذا التعبير يقتصر على مجموعتى المستلزمات السلعية و الخدمية من الإنفاق الجاري بالجهاز الحكومي بالإضافة الى الأجور والمرتبات ونفقات القوات المسلحة والدفاع ويستبعد بالمقابل

الطلب الناشئ عن الهيئات الاقتصادية والشركات المملوكة للدولة ·لذا تقدر هذه المصادر الدولية الإستهلاك الحكومي العام في مصر في حدود ١٠% من الناتج المحلي الإجمالي لعام ١٩٩٨ [٥٣]

وسوف نعالج بالتفصيل كل واحدة من هذه المفاهيم والمصطلحات في مرحلة لاحقة من هذا المبحث .

وفي مصر .. بدأت الحكومة التدخل في النشاط الاقتصادى منذ وقت مبكر حين ساهمت في إنشاء بنك التسليف الزراعي عام ١٩٣٠ ثم في إنشاء البنك الصناعي عام ١٩٤٧ [٥٤] .

لقد زادت النفقات العامة في مصر من ٧و٧ مليون جنية عام ١٨٨٠ الى ٧و١٠ مليون عام ١٩٠٠ إلى أن بلغت نحو١٥ مليار جنية (بالمعنى الصافي) عام ٨٣/ ١٩٨٤ . [٥٥] وهكذا زادت نسبة النفقات العامة الى مجموع الدخل القومي من ٣و٢٧ % عام ٥١/ ١٩٥٢ الى ٤و٦٢% عام ١٩٧٠/٦٩ . [٥٦]

جدول رقم (١٧)
تطور الإنفاق الحكومي في مصر خلال الفترة ١٩٧١/٧٠ ـ٢٠٠٠/٩٩
(حكومة مركزية- إدارة محلية- هيئات خدمية)

" بالمليون جنية "

السنة	الإستخدامات الجارية		الإستخدامات الإستثمارية		إجمالي الإستخدامات
	باب أول	باب ثان	باب ثالث	باب رابع	
٧١/٧٠	٤١٩,٧	١٤٦٨,٨	٢٧١,٥	٤١٨,٥	٢٥٧٨,٥
٧٢/٧١	٤٤٦	١٥٥٤,٧	٣١٧	٤٣٣,٩	٢٧٥١,٦
١٩٧٣	٥٤١,٢	١٧٧٢,١	٣٩٦,٣	٤٨٦,٩	٣١٩٦,٥
١٩٧٤	٥٩٧,٥	٢٣١١,٧	٥٠٢,٥	٥٠٥,٩	٣٩١٧,٦
١٩٧٥	٦٥٢,٩	٣٦٩٢,٥	٧٣٢,٢	٦٨٩,١	٥١٦٦,٧
١٩٧٦	٧٦٨,٢	٣٥٥٠	٥٠١,٧	٦٩٤,٧	٥٥١٤,٦
١٩٧٧	٩٤٢,٦	٣٨٥٨	٧٦٢,٧	١٣٦٣,٣	٦٩٢٦,٦
١٩٧٨	١١٠٠	٤٦٦١,٢	١٣٢١,٩	١٠٦٠,٧	٨١٤٣,٨
١٩٧٩	١٢٥٧,٧	٧٩١٧,٢	١٦٧٩,٣	٢٠٦٤,٦	١٢٩٠٨,٨
٨١/٨٠	١٧٥٩,٢	١١٣٠٠,٢	٢١٨٣,٧	٢٥٤٣	١٧٧٨٦,١
٨٢/٨١	٢٤٢٥,٨	١٤٩٠٥,١	٢٥٠٤,٦	٣٧٧٤	٢٣٦٠٩,٥
٨٣/٨٢	٢٩٧٣	١٦٥١٠	٢٥٦٩,٧	٤٣٨١,٤	٢٦٤٣٣,٦
٨٤/٨٣	٣٤٧٥,٢	١٧٧١٢,٤	٢٩٠٧,٥	٥٠٦٠,٣	٢٩١٥٥,٤
٨٥/٨٤	٣٩٣٤,١	٢٠٧٥٤,٩	٣٢٦٧,٤	٦٢٧٢	٣٤٢٢٨,٤
٩٥/٩٤	١٣٥٣٠,٧	٣٧٨٢٧,٩	٧٠١٧,٤	٦٦٧١,٣	٦٥٠٤٧,٣
٩٦/٩٥	١٥٧٢٠,٧	٤٠٥٦٩,٨	٧٧٣٤,٨	٧٤٦٦,٧	٧١٤٩٢
٩٩/٩٨	٢٢٥٩٤,٢	٤٨٠٩٣,٦	١٠٩٨٤,٧	٩٨٥٤	٩١٥٢٦,٥
٢٠٠٠/٩٩	٢٥٣٠٨,٥	٥١٨٠١,١	١١٩٤٣	١٠٤٠٠,٤	٩٩٤٥٣

المصدر : مجلدات الموازنة العامة للدولة للسنوات ١٩٧٦ (ص٤٨،٣،) ١٩٧٨(ص٣٣٨،١٨٠،٥٧،٤) ١٩٧٩(ص٤٥٦،٥٤)١٩٨١/٨٠(ص٣٣٦،٤٨،٤)١٩٨٢/١٨(ص٣٣٦،٤٨،٤)١٩٨٣/٨٢(ص٦٤،٥) ٨٣/ ١٩٨٤(ص٣٨٠،٦٨،٦٦،٥)١٩٨٥/٨٤(ص٣٨١،٦٨،٤)٩٦/٩٥بيان الموازنة العامة ص١٣،١٢ وموازنة ٢٠٠٠/٩٩ النشرة الأقتصادية للبنك الأهلى ، المجلد (٥٢) العدد الأول ١٩٩٩ ص٢٦.

وتواجه الدارس في مجال الإنفاق العام بصفة عامة والإنفاق الحكومي على وجه الخصوص مجموعة من المشكلات الفنية والمحاسبية تجعل من الصعب في أحيان كثيرة صياغة أساس منهجى موحد لاتساق البيانات ذلك ان النظام المالي الحديث يعتمد على ثلاثة عناصر أساسية هى :

١- فلسفة وأهداف النظام المالي (محايد- تدخلى.. إشتراكي او رأسمالي.. الخ)

٢- اختيار الأدوات المالية لترجمة هذه الأهداف (ضرائب ، رسوم ..الخ)

٣- التنظيم الفني أو الفن المالي المتبع.

وهنا (الفن المالي) تكمن حصرا صعوبات دراسة النشاط المالي للحكومات في معظم دول العالم الثالث ، وذلك نظرا للتقلب الحادث في أسلوب عرض هذا النشاط وتبدل الأشكال التي تتخذها وثيقة الموازنة العامة للدولة .

وفي مصر التي تعرضت منذ عام ١٩٥٢ لتغيرات هائلة على صعيد التشريع والهياكل الإدارية والتنظيمية وهوما عكس نفسه على أعاده تبويب الموازنة العامة للدولة من فترة الى أخرى* وتفاوت الأهمية النسبية للموازنات المستقلة (موازنة صندوق الطوارئ مثلا عام ١٩٦٨ والموازنات الملحقة ..الخ) في عدم وحدة أساس المقارنة وهو ما أثر بدوره كذلك على حركة الكميات المالية الواردة بوثيقة الموازنة من عام لآخر بحيث يعطى إنطباعا مغايراً ومخالفاً لمسار إعتمادات الموازنة العامة والإنفاق الحكومي الحقيقى .

نذكر على سبيل المثال وليس الحصر الحالات التالية :

١- إبتداءً من عام ١٩٦٣/٦٢ أعيد تنظيم الموازنة العامة للدولة وقسمت الى موازنتين الأولى موازنة خدمات وتشتمل على الحكومة المركزية والإدارة المحلية والهيئات الخدمية والثانية موازنة الأعمال وضمت الهيئات الاقتصادية والوحدات الاقتصادية الأخرى .

ثم أعيد تنظيم الموازنة عام ٦٩/٦٨ فأصبحت تشتمل على خمسة موازنات هى الجهاز الإداري والمؤسسات العامة وتتبعها شركات القطاع العام وموازنة صناديق التمويل الخاصة ثم موازنة صندوق الإستثمار ** واخيرا موازنة الخزانة العامة (٥٧). ثم أعيد تنظيم الموازنة العامة للدولة مرة أخرى بصدور القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ المعدل بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ الذي فصل موازنة الهيئات الاقتصادية عن بقية الموازنة العامة للدولة وأبقي الصلة بينهما فيما يؤول من فائض أعمال هذه الهيئات الى الموازنة العامة أو ما تحصل عليه من دعم حكومى لتغطية العجز والخسائر في نتائج أعمالها. وهى خطوة سببت خسارة قومية واستنزاف مالى للدولة من ناحية وخلقت دول داخل الدولة تمثلت في الهيئات الاقتصادية الكبرى التي حققت أرباحا

* أعيد تنظيم الموازنة العامة للدولة خلال الفترة محل الدراسة أكثر من أربعة مرات في العام المالي ٦٢/ ١٩٦٣ والعام المالي ١٩٦٩/٦٨ وعام ١٩٧٦ وعام ١٩٧٩ ثم عام ١٩٨٠/ ١٩٨١.

** استبدل في موازنة ١٩٧٣ بصندوق الودائع والتأمينات ثم ألغي عام ٨٠/ ٨١ وحل محله بنك الاستثمار القومي.

كبيرة لأسباب لاتعود الى كفاءة الإدارة فيها بقدر ما تعود الى ظروف المنتج الذي تقدمه هذه الهيئات (قناة السويس – البترول) وما انتهجته هذه الهيئات من نظم مستقلة للأجور والمكافآت والإنفاق عموما استنادا الى ما تسمح به قاعدة الاستحقاق المعمول به لدى هذه الهيئات .

٢- لقد صاحب كل ذلك تغيرات تنظيمية اقتضت إختلاف تبعية بعض الجهات من قطاع إلى آخر ومن وزارة إلى أخرى، كما أدى ذلك إلى تعدد المسميات والمصطلحات الواردة في صلب وثيقة الموازنة العامة ، فالهيئات العامة استبدلت عام ١٩٧٥ بمسمى " الهيئات الخدمية " وأعيد بالتالي توزيع بعض هذه الهيئات بين مختلف القطاعات (٤٠ هيئة عام ٧١/٧٠ أصبحت ٦٦ هيئة عام ١٩٨٥/٨٤) .

كذلك بالنسبة للمؤسسات الاقتصادية (٤١ مؤسسة) التي استبدلت بأسم المؤسسات العامة عام ١٩٧١ ثم ألغيت عام ١٩٧٥ (القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥) ثم أعيد ت مرة أخرى تحت مسمى الهيئات القابضة عام ١٩٨٣ .

٣- أما صناديق التمويل الخاصة وعددها ٦ صناديق * فقد تحولت عام ١٩٧٦ الى هيئات اقتصادية بل إن إحداها (صندوق الإستثمار) تحول في العام المالي ٨٠/ ١٩٨١ الى بنك الإستثمار القومي .

٤- أما الجهاز الإداري للدولة فقد ظل لفترة طويلة يشمل البيانات الخاصة بأجهزة الحكومة المركزية والإدارة المحلية معا (حتى عام ١٩٧٦) وقد بدا من الصعب في بعض السنوات فصلهما عن بعضهما البعض **.

وهكذا من ناحية تأثير التغيرات التنظيمية والإدارية على مستوى الدولة في توحيد أسس المقارنة للكميات المالية المعتمدة بالموازنة العامة للدولة ، ومع ذلك ظل من الممكن إجراء المقارنة على المستوى التجميعى Macro للفترة محل الدراسة دون أن تتأثر عمليات المقارنة بالتباينات المشار اليها آنفا .

---

*صندوق الإصلاح الزراعى – صندوق تحسين الأقطان – صندوق دعم الأسمدة – صندوق الأراضى الزراعية – صندوق تمويل مشروع إنقاذ آثار النوبة – صندوق تمويل مشروعات الآثار والمتاحف .

** صدر القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بشأن الإدارة المحلية بالمحافظات ثم عدل بالقانون ١٥١ لسنة ١٩٦١ والقانون ٥٤ لسنة ١٩٦٣ ثم صدر القانون ٥٧ لسنة ١٩٧١ ولكن استقلالا نسبيا قد منح للحكم المحلى بصدور القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ثم عاد النظام عن ذلك وأصدر القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن نظام الادارة المحلية المعدل بالقانون ٥٠ لسنة ١٩٨١ ثم عدل بالقانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ بما يعكس عدم وضوح وفلسفة الحكم المحلى واللامركزية فى الإدارة المصرية.

أما الأسباب الفنية لإختلاف البيانات الواردة بالموازنة (بالزيادة او الانخفاض الظاهريين) فيمكن ابرازها في الأتى :

١- قد تعود الزيادة الظاهرية للنفقات العامة الى إختلاف طريقة قيد الحسابات ، فإذا طبقنا مثلا في إحدى السنوات قاعدة " **تخصيص الإيرادات العامة** " أى السماح لبعض الهيئات أن تستنزل من نفقاتها ما تحصل عليه من ايرادات بحيث لا يدخل في الميزانية العامة الأصافي النفقات عن الإيرادات ثم الغي العمل بهذه القاعدة في سنة أخرى ودخلت النفقات العامة كلها في الموازنة العامة للدولة فان هذه الزيادة في النفقات ناتجة عن تغيير في الفن المالي وليست زيادة حقيقية [٥٨]

٢- قد تعود الزيادة في النفقات العامة كذلك الى زيادة المدة موضوع التقدير عن المدة المعتادة وهى سنة ميلادية كاملة وهو ما حدث في موازنة العام المالي ٧١/ ١٩٧٢ وكذلك في موازنة ٨٠/ ١٩٨١ .

٣- وقد تعود الزيادة – أو النقص - إلى إختلاف الفن الإحصائى ذاته ، فعلى سبيل المثال انخفضت المصروفات الحكومية عام ٦٦/ ١٩٦٧ عن العام السابق وبينما تشير القراءة السطحية الى انخفاض الإنفاق الحكومي في ذلك العام فإن المحلل المدقق يكتشف أن السبب يرجع الى حذف أثمان مشتريات مؤسسة القطن ذلك العام من جانب الإستخدامات واثمان المبيعات من ايرادات النشاط الجاري اكتفاء بإدراج الفائض من عمليات القطن في هذه الإيرادات [٥٩] .

وفي موازنة عام ١٩٧٣ استبعدت من موازنة المؤسسات الاقتصادية مؤسستان هما الهيئة العامة لبناء السد العالى والمؤسسة المصرية للسينما اللتين إنتقلتا إلى موازنة الهيئات العامة في ذلك العام مما أظهر بنود الإنفاق في المؤسسات العامة بأقل من حقيقتيهما .[٦٠]

وكذلك ما اتبعته وزارة الخزانة عام ١٩٦٧/٦٦ من إضافة حسابات الأمانات والمبالغ المودعة على ذمة الغير الى الإيرادات برغم اعتراض جهاز المحاسبات على ذلك الأجراء الذي أظهر الإيرادات بأكثر من حقيقتها [٦١].

٤- يؤدي تعدد الميزانيات وتداخل حساباتها الى صعوبات جمة في مجال رصد ظاهرة الإنفاق الحكومي الحقيقى ، ذلك لأن النفقات العامة لاتدرج عادة في وثيقة واحدة خاصة في الحالات التي تتطلب فيها الظروف وجود أكثر من

موازنة واحدة (الموازنة العادية ، موازنة الطوارئ، الموازنات المستقلة ، الموازنات غير العادية ٠٠ الخ) ومع هذا التداخل يصعب معرفة النفقات العامة الحقيقية أحيانا كثيرة [٦٢]

٥- كذلك يساهم الأساس المعتمد في المحاسبة الحكومية(النقدي أو الاستحقاق) في إضافة تعقيدات جديدة للبحث .

وقد يكون من المناسب التوقف هنا قليلا لشرح ماتعنية قاعدتى المحاسبة هاتين وتبيان درجة تأثيرهما على توحيد أسس المقارنة الزمنية وعلى استخراج الدلالات الاقتصادية للأنفاق الحكومي من ناحية أخرى [٦٣]

١- الأساس النقدي :

وبمقتضى هذه القاعدة تثبت العمليات في وقت قبض الموارد أو دفع المصروفات سواء كانت المقبوضات أو المدفوعات تخص السنة المالية التي أجريت فيها أم تخص سنوات مالية أخرى ، وسواء كانت هذه المصروفات تتعلق ببضائع أو خدمات مستهلكة أو تتعلق بعمليات رأسمالية ، فإذا صدر أمر بشراء بضائع في سنة ١٩٩٠ ودفعت قيمتها في عام ١٩٩١ ووردت في عام ١٩٩٢ فإنها طبقا للأساس النقدي تعتبر مصروفا في سنة دفع قيمتها وهى ١٩٩١ وكذلك اذا استحقت ضرائب على ممول في عام ١٩٩٠ وسددها في عام ١٩٩١ فإنها تعتبر إيرادا للدولة في عام ١٩٩١

ويترتب على اتباع هذا الأساس بصفة عامة أن مبالغ الإعتمادات التي لم تدفع حتى نهاية السنة المالية تعتبر وفرا ويبطل العمل بها ويتم الدفع على إعتمادات السنة المالية التي سيثبت فيها المصروف عند انفاقه، وكذلك فان الإيرادات حتى ولو كانت مستحقة لاتثبت في الدفاتر كديون مستحقة بل تترك للإثبات في السنة التالية عند قبضها فعلاً.

ويظهر الحساب الختامي للدولة طبقا للأساس النقدي جملة المصروفات التي صرفت فعلا خلال السنة المالية موزعة على أبواب وبنود الموازنة وكذلك ما تم تحصيله فعلاً خلال نفس السنة . وهكذا يبدو واضحاً ان الأساس النقدي برغم بساطته ووضوحه أثناء فحص الحساب الختامي بواسطة السلطة التشريعية فان أهم ما يوجه إليه من نقد أنه يأخذ العمليات النقدية فقط في الحسبان دون العمليات الآجلة، وبالتالي فان النتائج المستخرجة من النظم المحاسبية التي تقوم على هذا الأساس لا تعبر عن

المركز المالي الحقيقي ، وكذلك صعوبة تحديد التكلفة الحقيقية لبعض أوجه النشاط الحكومي لأنه في ظله لا تمثل في عناصر التكاليف إلا العناصر النقدية فقط .

هذا ويمكن في ظل الأساس النقدي التحكم في نتائج السنة المالية تحكما غير طبيعي بغية استنفاد الإعتمادات المالية وعدم تحقيق وفورات تؤول الى الخزانة العامة عن طريق الدفع المقدم لمشتريات أو خدمات لا لزوم لها في السنة المالية الحالية وكان من الممكن تأجيلها للسنة التالية .

كذلك فانه من الممكن لبعض مصالح الإيرادات أن تطلب دفعات مقدمة من تلك المستحقة على المنشآت بغية إظهار المتحصلات بأكثر مما ينبغي أو التراخى في التحصيل في نهاية السنة المالية فتنتقل بذلك موارد كان من الممكن تحصيلها الى سنة مالية تالية وبذلك تفسد المقارنات بين السنوات المالية.

٢- أما أساس الاستحقاق :

فيقوم على إثبات الإيرادات الخاصة بالفترة المالية بغض النظر عما اذا كان قد تم تحصيل قيمتها خلال هذه الفترة أو لم يتم تحصيلها ، كذلك الأمر بالنسبة للمصروفات فانه يخصم بها على الفترة المالية متى كانت هذه المصروفات مستحقة طالما أنها تخص تلك الفترة ، كما تستبعد منها المبالغ المقدمة لأنها تخص فترات مستقبلة وليست الفترة الحالية ، وبمعنى آخر يتطلب الأمر إجراء التسويات الخاصة بالمستحقات والمقدمات في نهاية السنة المالية قبل الوصول الى نتيجة الأعمال.

ومن مزايا هذا النظام أن المركز المالي الذي يعد في نهاية السنة المالية يكون اكثر تعبيرا عن الحقيقة لانه يعترف ببضاعة الجرد والمدفوعات المقدمة والمصروفات المؤجلة ، ويأخذ بتقسيم المصروفات إلى ايرادية ورأسمالية فضلاً عن أنه يمكن من إعطاء قائمة صحيحة بالموجودات والإلتزامات ويساعد على أعداد تقديرات دقيقة بالنسبة للسنوات المالية المقبلة ، كما أنه يمكن من الأخذ بنظام حسابات تكاليف دقيق في المحاسبة الحكومية مما يؤدي الى تحديد تكاليف الأنشطة التي تزاولها الدولة والخدمات التي تؤديها ، غير انه يعاب على أساس الاستحقاق انه يحتاج الى خبرة كبيرة وعدد كبير من الخبراء بالنظم المحاسبية مما يؤدي الى زيادة النفقات العامة التي تصرف على الخدمة المحاسبية ، فضلاً عن أنه يؤدي إلى تأخير أقفال السنوات المالية وإمتدادها إلى ما بعد نهاية السنة المالية بكل مستحقاتها فقد تتأخر المطالبات المستحقة على الجهات الحكومية الى ما بعد نهاية السنة المالية بوقت طويل كأجور

النقل بالسكك الحديدية التي كانت تتعامل مع الوحدات الحكومية على أساس تأدية الخدمات اولا ثم يتم تحديد قيمة هذه الخدمات والمطالبة بها .

كذلك قد ينشأ هذا الوضع بالنسبة للإنشاءات الحكومية المختلفة كإقامة المدارس أو الكبارى أو تعبيد الطرق فقد تنتهي الأعمال أو تتم أجزاء منها حتى نهاية السنة المالية ولا يتحدد قيمة ما تم إلا بعد مرور وقت ملحوظ من تاريخ نهاية السنة المالية ، الأمر الذي يؤثر على إعداد الحسابات الختامية وتأخير تقديمها الى السلطة التشريعية والرقابية المختلفة في المواعيد المحددة قانونياً أو دستورياً. فضلاً عن أن ذلك يؤدي إلى إزدواج العمل بالوحدات المحاسبية إذ تقوم بالعمل في سنتين ماليتين في وقت واحد ، حساب السنة الجارية وحساب للسنة المالية السابقة .

وفي مصر وقبل صدور قانون الموازنة الجديد رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وتعديله بالقانون ١١ لسنة ١٩٧٩ كان العمل يسير على الأخذ بالأساس النقدي بالنسبة للمصروفات والموارد غير أنه بالنسبة للمصروفات كان يؤخذ أحياناً بمبدأ الاستحقاق أى أنه كان هناك خروج في بعض الأحوال عن المبدأ النقدي إلى مبدأ الإستحقاق .

غير أنه بعد صدور قانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ الذي جاء بتعديل للمادة (١٢) حسم الأمر لصالح الأخذ بمبدأ النظام النقدي ما عدا الموازنات المستقلة فتظل على نظام قاعدة الاستحقاق [٦٤] .

المطلب الثاني : المشتريات الحكومية وتطورها

كما سبق وأسلفنا فان مصطلح الإنفاق العام يتسع ليشمل :

١- الإنفاق الحكومي الذي تتولاه الأجهزة الحكومية (الواردة في الموازنة العامة) بالإضافة إلى الإنفاق الذي تتولاه الهيئات الاقتصادية ذات الموازنات المستقلة وكذلك شركات قطاع الأعمال العام .

٢- كما يتضمن هذا المعنى جميع أنواع البنود ومنها :

(أ) مدفوعات الأجور والمرتبات للعاملين وما في حكمها من مكافآت .. الخ .

(ب) النفقات الجارية الأخرى مثل المستلزمات السلعية والمستلزمات الخدمية .. الخ.

(ت) النفقات التحويلية مثل إعانات الدعم ودعم نظم التأمينات والمعاشات ومخصصات القوات المسلحة .. الخ.

(ث) النفقات الإستثمارية المتمثلة في زيادة التكوين الرأسمالى للمجتمع من آلات ومعدات ومبانى وأسطول النقل العام والحكومي .. الخ .

(ج) النفقات التحويلية الرأسمالية مثل مخصصات خدمة الدين العام المحلي والأجنبى .. الخ.

أما مصطلح الإنفاق الحكومي في مصر فهو يقتصر على الإنفاق الذي تتولاه الأجهزة الحكومية الواردة في صلب وثيقة الموازنة السنوية للدولة (جهاز إداري- إدارة محلية بالمحافظات- هيئات خدمية) دون ما تقوم بإنفاقه الهيئات الاقتصادية وشركات القطاع العام .

وفي هذا المعنى يشتمل الإنفاق الحكومي على المدفوعات الأجرية للعاملين وغيرها من أبواب الإنفاق الأربعة الواردة في وثيقة الموازنة العامة (الجارية والرأسمالية) .

أما إذا رغبنا التعرف على الإنفاق الحكومي الصافي أو الحقيقى فينبغي استبعاد جميع أنواع وبنود النفقات التحويلية الجارية والتخصيصية والتحويلات الرأسمالية وهذه عموما تزيد في المتوسط عن ٦٠% من إجمالي استخدامات الموازنة العامة للدولة سنويا وكانت تقارب نسبة ٧٠% من إجمالي إستخدامات الموازنة قبل النجاح في تطبيق برنامج الإصلاح المالي والنقدي منذ عام ١٩٩١ والتخلص من نصف ديون مصر الأجنبية .

أما **المشتريات الحكومية** فهى تمثل الجزء الحيوى في الإنفاق العام الصافي أى انه- وبعد إستبعاد مخصصات الباب الأول- يصبح بمثابة الشريان الحيوى للمساهمة الحكومية في دورة الإنتاج في الاقتصاد المصري وتضم المشتريات الحكومية هنا :

١- مجموعة المستلزمات السلعية من الباب الثاني للأنفاق الجاري .

٢- مجموعة المستلزمات الخدمية من الباب الثاني للأنفاق الجاري .

٣- الإستخدامات الإستثمارية أى الباب الثالث .

وحصيلة هذه المجموعات والبنود سواء من الجهاز الحكومي أو الهيئات الاقتصادية أو شركات قطاع الأعمال العام تشكل في مجموعها جوهر الدور التنموى للحكومة في مصفوفة المعاملات القطاعية في الاقتصاد المصري وكلما تم تعظيم نسبة المشتريات الحكومية من الإنتاج المحلي ومن السوق المحلية تحققت دفعة اكبر للانتاج المصري.

وينظم عملية المشتريات الحكومية في مصر عددا من القوانين واللوائح التنفيذية والتعليمات الإدارية الدورية التي تصدرها وزارة المالية ، وهى في محصلتها تعبر عن تطور مواز في الظروف الاقتصادية والاجتماعية – بل وحتى السياسية- التي مر بها المجتمع المصري .

ففي عهد التنمية بالتخطيط المركزي وسيطرة الدولة على معظم أدوات الإنتاج صدر القانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٦٢ الخاص بتنفيذ أعمال خطة التنمية الاقتصادية الذي حصر نظام المشتريات الحكومية في ظل قيود صارمة منعا من التلاعب أو بدعوى الحرص على المال العام.

بيد ان التغيرات التي أعقبت انتهاج الدولة لسياسة الانفتاح الاقتصادى والرغبة المتنامية من جانب المسئولين في الجهاز الحكومي وفي القطاع الخاص وبصفة خاصة قطاع المقاولات والموردين للمستلزمات السلعية والخدمية للمصالح الحكومية وهيئاتها وشركات القطاع العام قد فرض قوة ضغط كبيرة لتغيير قيود قوانين ولوائح المناقصات والمزايدات والتعاقدات الحكومية بحيث تسمح بمرونة أكبر في التعاقد بالأمر المباشر أو بالممارسة المحدودة والمناقصة المحدودة ورفع الحد الأقصى المسموح به للسلطة المختصة لإجراء مثل هذه التعاقدات بأكثر من عشرة أضعاف قيمتها السارية في القانون ١٤٧ لسنة ١٩٦٢ ، فصدر القانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٣ الذي أعاد تنظيم المناقصات والمزايدات والتعاقدات الحكومية بحيث تسمح بمرونة أكبر في التعاقد بالأمر المباشر أو بالممارسة المحدودة والمناقصة المحدودة وكذلك رفع الحد الأقصى المسموح به للسلطة المختصة لاجراء مثل هذه التعاقدات بأكثر من عشرة أضعاف قيمتها السارية في القانون ١٤٧ لسنة ١٩٦٢ .

ثم جاء القانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٩٨ الذي أعاد تنظيم أمور المناقصات والمزايدات، وتولى بدوره رفع الحد الأقصى للتعاقد بالمناقصة المحلية إلى ما لا يزيد عن ٢٠٠ ألف جنية (مادة ٤)، وكذا الإتفاق المباشر ومنح سلطة مثل هذا التعاقد إلى السلطة المختصة (الوزير- المحافظ) وكذا لرئيس مجلس إدارة الهيئة فيما لا يجاوز قيمته خمسين ألف جنية (مقابل خمسة آلاف جنية في القانون ١٤٧ لسنة ١٩٦٢) [٦٥]

ويظهر البيان التالي تطور المشتريات الحكومية والعامة خلال السنوات الخمس (١٩٩٣/٩٢-١٩٩٧/٩٦) ومن واقع الحساب الختامي للدولة باعتبارها الوثيقة الأكثر دقة حول الإنفاق الحكومي .

جدول رقم (١٨)

تطور المشتريات الحكومية من المستلزمات السلعية والخدمية من واقع الحساب الختامي للدولة خلال الفترة ٩٢ / ٩٣ - ٩٦/ ١٩٧٧

بالمليون جنية

السنوات	مستلزمات سلعية					مستلزمات خدمية					الإجمالي العام ٢+١
	جهاز إداري	إدارة محلية	هيئات خدمية	هيئات إقتصادية	إجمالي ١	جهاز إداري	إدارة محلية	هيئات خدمية	هيئات اقتصادية	إجمالي ٢	
٩٢ / ٩٣	٤٥٣,٥	٤٤٩,٣	٣١١,٧	٥٨٣٥,٣	٧٠٤٨,٧	١٠٧٢,٧	١٤١,٤	٢٩٦	٣٣٣١,٧	٤٨٤١,٨	١١٨٩٠,٤
٩٣ / ٩٤	٤٦٧,٣	٥٣٣,٣	٣٤٧	٧٤٣١,٣	٨٧٧٨	١٢١١,٤	١٨٥,٤	٤١٤,٨	٣٤٤١,٤	٥٣٥٣	١٤,٣١
٩٤ / ٩٥	٦٥٧,٣	٥٧٨,٣	٣٦٧,١	١٠١٨٣	١١٧٨٥,٥	١٣٣٥,٦	٣٣٠,٥	٥٣٣	٥٠٦٢,٤	٧١٥١,٤	١٨٩٣٦,٩
٩٥ / ٩٦	٧٩٦,٥	٧٨٣,٤	٤٤٤,٣	١١٠٥٣,٨	١٣٠٧٦,١	١٤٨٨,٩	٢٧١,٤	٥٧٩,٤	٥٦٨١,٩	٨٠٣١,٦	٢١٠٩٧,٧
٩٦ / ٩٧	٩٠٥,١	١٠٠٥	٥٠٥,١	١٣٧٦٦,٤	١٦١٨١,٦	١٦٤٣,٤	٣٩٥	٦٦٤,٦	٦٨٩٠	٩٤٩٣	٢٥٦٧٤,٦

المصدر : وزارة المالية ، قطاع الحسابات الختامية، الحسابات الختامية للسنوات المشار اليها ، ٩٢/ ٩٣ (ص٢٩،٣٣،٦٣٩) ٩٤/٩٣ (ص ٢٩،٦٣٢) ٩٥/٩٤(ص٣٠،٦٨٨) ٩٦/٩٥ (ص٣٠،٩٠،٦٧٨) ٩٧/٩٦ (ص١١٦،١٢٤،١٢٥،٦٨٨)

- استبعدنا مشتريات شركات قطاع الأعمال العام من دراستنا.

أي أن المستلزمات السلعية والخدمية وحدهما في الجهاز الحكومي والهيئات الاقتصادية قد زادت من ١١٨٩ مليون جنية في العام المالي ٩٣/٩٢ الى ٦و٢٥٦٧٤ مليون جنية عام ٩٧/٩٦ ، وبالأجمال فإن مجموع المشتريات الحكومية من هاتين المجموعتين قد تجاوزت ٦و٩١ مليار جنية خلال السنوات الخمس المشار إليها .

واذا أضفنا إليهما نفقات الباب الثالث (الإستخدامات الإستثمارية) في الجهاز الحكومي والهيئات الاقتصادية فان الرقم يتجاوز ٢و٢١٩ مليار جنية خلال نفس الفترة .

جدول رقم (١٩)

تطور نفقات الباب الثالث (الإستخدامات الإستثمارية) في الحكومة والهيئات الاقتصادية من واقع الحساب الختامي للدولة خلال الفترة ٩٣/٩٢ _ ١٩٩٧/٩٦

"بالمليون جنية"

السنوات	الإستخدامات الإستثمارية				
	جهاز إداري	إدارة محلية	هيئات خدمية	هيئات اقتصادية	الإجمالي
٩٣/٩٢	٢٩٢٥	١٢٤٩	٣٠٧٨	٩٨٣٨	١٧٠٩٠
٩٤/٩٣	٤٠٢٣	١٦٢٢	٥٤٧٤	١٢٧٣٢	٢٣٨٥١
٩٥/٩٤	٤٤٣٦	١٨٦٠	٧٠٤٤	١١٣٥٢	٢٤٦٩٢
٩٦/٩٥	٥٧٩٧	١٧٨٢	٨٩١٥	١٢٠٥٦	٢٨٥٥٠
٩٧/٩٦	٦٦٠٢	١٦٠٥	٩٠١٦	١٦٢٥٢	٣٣٤٧٦

المصدر : وزارة المالية ، قطاع الحسابات الختامية ، المرجع السابق ، ٩٣/٩٢(ص ٤٥،٦٦٢) ٩٤/٩٣ (ص ٤٥) ٩٥/٩٤ (ص ٤٥،٧٣٠) ٩٦/٩٥ (ص ٤٥،٧٢٠) ٩٧/٩٦ (٤٥، ٧٦٤) .

أى أن الإستخدامات الإستثمارية للجهاز الحكومي (جهاز إداري – إدارة محلية- هيئات خدمية) والهيئات الاقتصادية – ودون احتساب إستثمارات شركات قطاع الأعمال العام – قد زادت من ١و١٧ مليار جنية عام ٩٣/٩٢ الى ٥و٣٣ مليار جنية عام ١٩٩٧/٩٦ ، وبالتالي فقد بلغت الإستخدامات الإستثمارية في السنوات الخمس

المشار أليها نحو ٦و١٢٧ مليار جنية وهو رقم يعكس حجم الطلب المتدفق في السوق المحلية والخارجية من جانب القطاع الحكومي .

وبرغم ذلك ينبغي الإشارة الى أن الدراسات الاقتصادية تؤكد أن نسبة المكون الأجنبى في هذه الأعمال والتوريدات تتراوح ما بين ٤٥% الى ٦٠% في بعض القطاعات [٦٦] ، لذا فقد نصت المادة (١٦) من قانون المناقصات الحكومية الجديد رقم ٩٨ لسنة ١٩٩٨ على منح ميزة تفضيلية للتوريدات من الإنتاج المحلي في المناقصات العامة أو الممارسات حتى لو كانت تزيد بنسبة ١٥% عن قيمة أقل عطاء أجنبى ، في محاولة من جانب المشرع والحكومة لتشجيع الطلب على المنتجات المحلية.(وهو ما سيصير مخالفاً لإلتزامات اتفاقية الجات).

فإذا تأملنا القطاعات التي تحظى بأكبر قدر من الإنفاق الإستثماري وبالتالي المشتريات الحكومية (المستلزمات السلعية والخدمية) نجد أن قطاع الإسكان والتشييد ثم الزراعة والري وقطاع التعليم والبحوث والشباب تأتي في المقدمة والجزء الأكبر من تعاقدات هذه القطاعات تتم مع موردين ومقاولين من القطاع الخاص ولأنواع معينة من التوريدات (كحديد التسليح، الأخشاب ، طلمبات الحفر .. الخ) يأتى معظمها من الخارج .

وبرغم أن التقارير الرقابية تشير إلى نمط المغالاة السائد لدى المسئولين في الأجهزة الحكومية المختلفة أثناء تحديد الإعتمادات المطلوبة لهذه الجهات وما يترتب على ذلك من إهدار مالى واقتصادى [٦٧] فقد استمر هذا السلوك عاما بعد آخر بما يستدعي إعادة النظر في نظم وضع إعتمادات الموازنة من ناحية والإلتزام الصارم بعدم تجاوزها من جانب الحكومة ووزاراتها من ناحية أخرى .

فإذا حسبنا حجم هذه التوريدات الحكومية الواردة من الخارج (٤٥% في المتوسط من إجمالي المشتريات والإستثمارات الحكومية) وحساب درجة تأثيرها على الميزان التجاري ذى العجز الكبير والمتنامي نجد أن التقديرات المتوقعة لهذه التوريدات كالتالي :

جدول رقم (٢٠)
تقدير لقيمة الواردات الحكومية خلال الفترة ٩٢/ ١٩٩٣ – ٩٦/ ٩٧

السنة	القيمة التقديرية بالجنيه	ما يعادلها بالدولار *
٩٢/ ٩٣	نحو ١٣٠٤١ مليون جنيه	بما يعادل ٣٧٢٦ مليون دولار أمريكي
٩٣/ ٩٤	نحو ١٧٠٤٧ مليون جنيه	بما يعادل ٤٨٧١ مليون دولار أمريكي
٩٤/ ٩٥	نحو ١٩٦٣٣ مليون جنيه	بما يعادل ٥٦٠٩ مليون دولار أمريكي
٩٥/ ٩٦	نحو ٢٢٣٤٢ مليون جنيه	بما يعادل ٦٣٨٣ مليون دولار أمريكي
٩٦/ ٩٧	نحو ٢٦٦١٧ مليون جنيه	بما يعادل ٧٦٠٥ مليون دولار أمريكي

المصدر: من إعداد الباحث　　　* وباعتبار ان سعر صرف الدولار هو ٥ و٣ للجنيه

أى أن العجز الحكومي لا يتوقف فقط عن حدود التأثيرات الداخلية لعجز الموازنة العامة للدولة بل أن له تأثير اكثر عمقا على ميزان المدفوعات الذي يعاني من إختلال خطير يهدد كامل النجاح الذي تحقق خلال السنوات القليلة الماضية في الإصلاح المالي والنقدي .

وبرغم أن بعض هذه التوريدات والمستلزمات المستوردة تضيف الى حركة الإنتاج في مصر فانه من المؤكد كذلك وجود بدائل محلية للكثير من هذه المستلزمات والتوريدات المستوردة وتستدعى الحصافة والكفاءة الاقتصادية معا الإسراع في تشجيع استخدام البدائل المحلية .

وبمقارنة حجم المشتريات الحكومية بحجم الناتج المحلي الإجمالي خلال السنوات الخمس المشار اليها يتبين مقدار التأثير الذي تمارسه هذه الطلبات الحكومية في الناتج المحلي .

جدول رقم (٢١)
الناتج المحلي الإجمالي والمشتريات والإستثمارات الحكومية
خلال الفترة ٩٣/٩٢ ـ ١٩٩٧/٩٦

(بالمليون جنيه)

السنوات	الناتج المحلي بسعر السوق (بالمليار جنيه) (١)	إجمالي المستلزمات السلعية والخدمية للحكومة والهيئات الاقتصادية (٢)	إجمالي الإستخدامات الإستثمارية (٣)	إجمالي المشتريات الحكومية = (٢)+(٣)+(٤)	(٤) الى (١) %	(٢) الى (١) %	(٣) الى (١) %
٩٣/٩٢	١٥٥	١١٨٩٠	١٧٠٨٩	٢٨٩٨٠	%١٨,٧	%٧,٧	%١١,٠
٩٤/٩٣	١٧٥	١٤٠٣١	٢٢٨٥٠	٣٧٨٨١	%٢١,٦	%٨,٠	%١٣,٦
٩٥/٩٤	٢٠٤	١٨٩٣٧	٢٤٦٩٢	٤٣٦٢٨	%٢١,٤	%٩,٣	%١٢,١
٩٦/٩٥	٢٢٩	٢١٠٩٨	٢٨٥٥٠	٤٩٦٤٨	%٢١,٧	%٩,٢	%١٢,٤
٩٧/٩٦	٢٥٦,٣	٢٥٦٧٥	٣٣٤٧٦	٥٩١٥٠	%٢٣,٠	%١٠,٠	%١٣,٠

المصدر : الناتج المحلي مصدره وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية، النشرة الاقتصادية الشهرية، عدد أكتوبر ٢٠٠٠ ، ص ١ . ومن إعداد الباحث.

وهكذا يبدو إلى أي حد تمثل المشتريات والإستثمارات الحكومية- ناهيك عن مشتريات وإستثمارات شركات قطاع الأعمال العام- قدراً كبيراً في مصفوفة الناتج المحلي الإجمالي، وبإضافة مخصصات الأجور والمرتبات للعاملين في الحكومة والهيئات الاقتصادية والتي تتراوح بين ١٥ مليار جنيه الى ٢٠ مليار جنية في المتوسط خلال السنوات الخمس محل الدراسة ومن واقع الحساب الختامي للدولة [٦٨] فإن هذا الحجم المالي والاقتصادي الكبير يساعد في خلق طلب نشط في الاقتصاد المحلي .

بيد أن مقارنة البيانات الواردة في الجدولين السابقين بمعدل الإستثمار القومي (بشقيه العام والخاص) والذي لا يتجاوز في أحسن حالاته في السنوات العشر الماضية معدل يتراوح بين ١٧% الى ٢٠% من الناتج المحلي الإجمالي تجعلنا نتوقف عند أسلوب وطريقة القيد المحاسبي التي تستخدمها وزارة المالية أو الجهاز المركزي للمحاسبات في أعداد وثيقة الحساب الختامي للدولة (بفروعها الثلاثة) أو الهيئات الاقتصادية ، ذلك أن توزع الإستثمار القومي بين القطاع الخاص والقطاع الحكومي بما فيها الهيئات الاقتصادية بنسبة الثلثين والثلث على الترتيب تجعل من

الصعب القول بأن نسبة الإستخدامات الإستثمارية إلى الناتج المحلي الواردة في الجدول السابق تتراوح بين ١٢% الى ١٣,٦% من الناتج المحلي، إلا إذا كان ذلك بسبب وجود تكرار في القيد المحاسبي في السنوات المالية التي تعد بشأنها الحسابات الختامية للموازنة العامة للدولة والهيئات الاقتصادية .

المطلب الثالث : إتجاهات الإستثمار والطلب لقطاع الأعمال الخاص

تمثل الإستثمارات الخاصة في نهاية عام ١٩٩٨ نحو ٧٠% من إجمالي الإستثمارات القومية [٦٩] ومع ذلك فقد ظل نمط الإستثمار الخاص يتركز في أنشطة الإسكان والتجارة والمال ، أما القطاعات السلعية فقد تركز إستثمارات القطاع الخاص في الزراعة وصناعة البترول وهو ما يظهره البيان التالي للإستثمارات المنفذة خلال فترة الخطط الخمسية الثلاثة (٨٢/ ٨٣ – ٩٦/ ٩٧):

جدول رقم (٢٢)
توزيع إستثمارات القطاع الخاص خلال الفترة ١٩٨٢ ـ ١٩٩٧

(بالمليون جنية)

القطاع	٨٣/٨٢ - ١٩٨٧/٨٦		٨٨/٨٧ - ١٩٩٢/٩١		٩٣/٩٢ - ١٩٩٧/٩٦	
	القيمة	% من إجمالي الإستثمارات	القيمة	% من إجمالي الإستثمارات	القيمة	% من إجمالي الإستثمارات
الزراعة والري	١١٨٦	٣٥و٤%	٣٦١٥	٤٥و١%	-	-
الصناعة	١٧٢٣	١٧و٢%	٩٣٥٥	٤٣و٦%	-	-
البترول	-	-	٢٩٧٠	٧٢و٦%	-	-
الكهرباء	٤٢	١ %	-	-	-	-
التشييد	٢٧٠	٢٦و٧ %	٨٩٠	٤٦و٩%	-	-
جملة القطاعات السلعية (١)	٣٢٢١	١٦و٢%	١٦٨٣٠	٣٦و٣%	-	-
النقل والمواصلات والقنال	٣٧١	٣و٧%	٢١١٥	١٢و٦%	-	-
التجارة والمال	٦٤	١٠و١%	٥٣٠	٤٠و٥%	-	-
السياحة	١٨١	٤١و٦%	١٣٤٨	٧٦و٤%	-	-
جملة الخدمات الإنتاجية (٢)	٦١٦	٥و٦%	٣٩٩٣	٢٠و١%	-	-
الإسكان	٥٢٨٤	٨٣و٨%	١٠٥٣٩	٩٦و٤%	-	-
المرافق	-	-	-	-	-	-
الخدمات التعليمية	٢١	٢و٢%	١٧٧	٧و٦%	-	-
الخدمات الصحية	٣٣	٥%	١٦٥	١٠و٦%	-	-
الخدمات لأخرى	١١	١و٢%	٧٥	٣و٣%	-	-
جملة الخدمات الأجتماعية (٣)	٥٢٤٩	٤٤و٣%	١٠٩٥٦	٤٣و١%	-	-
انفاق استثماري	٩٩	١٥و٦%	-	-	-	-
الإجمالي ١+٢+٣	٩٢٨٥	٢١و٣%	٣١٧٧٩	٣٤و٧%	٨٥٨١٥	٤٠,٤%

المصدر : تقرير البنك المركزي السنوي للسنوات ١٩٨٨/٨٧ ص وعام ٩٢/ ٩٣ (ص ١٥)
٩٥/ ٩٦ (ص ٧) ٩٧/ ٩٨ (ص ٤٦) (-) بيانات غير متاحة.

وقد ساد نمط أساسي في تمويل إستثمارات القطاع الخاص خلال العشرين عاماً الماضية هو الإعتماد على فرص التمويل التي يتيحها الجهاز المصرفي المصري ، وتضاءلت بالمقابل فرص التمويل الذاتي لهذا القطاع وهو ما ظهر أثره في السنوات الثلاثة الأخيرة من تعثر كثير من رجال الأعمال والمشروعات عن خدمة ديونهم لدى البنوك خاصة بعد دخول الاقتصاد المصري مرحلة ركود منذ أواخر عام ١٩٩٨ .

ووفقاً للبيانات المتاحة من الجهاز المصرفي فإن نسبة القروض الممنوحة من البنوك لقطاع الأعمال الخاص زادت من ٢و٤٦% من إجمالي الائتمان الممنوح من هذه البنوك لكافة القطاعات في البلاد عام ١٩٨٥ إلى ١و٦١% عام ١٩٩٩ وبما يعادل ٤و٩٩ مليار جنية [٧٠].

كما يرتبط حجم هذه الإستثمارات للقطاع الخاص بتعاظم الإستيراد والمكون الأجنبى في أنشطتهم بصفة عامة وهو ما يشكل ضغوطا كبيرة على الميزان التجاري المصري حتى تجاوز هذا العجز التجاري عام ١٩٩٩/٩٨ وحده نحو ٥و١٠ مليار دولار [٧١] آخذة في التزايد بصورة تهدد كامل النجاح الذي تحقق في السنوات التي استغرقها تنفيذ برنامج الإصلاح المالي والنقدي منذ عام ١٩٩١ حتى الآن.

وبالمقابل تنامى المخزون السلعي التام الصنع والمعد للبيع لدى القطاعين العام والخاص والإستثماري حتى تجاوز ٧ مليار جنيه [٧٢] موزعة على النحو التالي :

جدول رقم (٢٣)
قيمة المخزون من الإنتاج التام والمعد للبيع في يونيو ١٩٩٨

لدى شركات قطاع الأعمال العام	٧و٤٠٤٦ مليون جنيه
لدى المنشآت الخاصة والإستثمارية	٤و٢٥٩٣ مليون جنيه

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، الطاقة الإنتاجية والعاطلة والمخزون، مرجع سبق ذكره.

ومع التوسع الإستثماري الحكومي في السنوات الخمس الأخيرة في المشروعات العملاقة (توشكى – شرق التفريعة- غرب السويس .. الخ) والتزايد المترتب عليه في عجز الموازنة العامة للدولة الذي تجاوز عام ٩٧/٩٦ نحو ٧و١٣ مليار جنية [٧٣] ثم إلى ما يربوا عن ١٧ مليار جنية بما يجاوز ٧و٥ % من قيمة الناتج المحلي الإجمالي ذلك العام بعد ان كان قد وصل الى أدنى مستوى له عام ١٩٩٦/٩٥ (١% من الناتج المحلي الإجمالي). وما نتج عنه من تراكم مديونيات الحكومة وتأخر سداد مستخلصات قطاع المقاولات العامة والخاص وغيرهم من الموردين ، وصاحب ذلك تشبع الطلب في سوق العقارات بالتجمعات السكنية الجديدة التي لم تنجح معظمها في أن تتحول إلى تجمعات عمرانية متكاملة فظلت برغم الإستثمارات والمدخرات الهائلة التي أنفقت عليها مجرد مدن للأشباح [٧٤].

وهكذا دخل الاقتصاد المصري مرحلة ركود عميقة حاول المسئولون الرسميون التخفيف من تأثيرها النفسي على قطاعات الأعمال بوصفها مجرد أزمة سيولة.

والحقيقة أن الركود الثلاثي- على حد تعبير بعض الخبراء- المتمثل في ركود الإنتاج السلعي وركود الإستثمارات المنتجة وركود الإستهلاك الأساسي [٧٥] تعد الوجه الآخر لسياسات التوسع في إستثمارات البنية الأساسية الطويلة الأجل بطبيعتها دون التفات الى وضع سياسات جادة للقوة الشرائية للفئات الاجتماعية المختلفة ولتنشيط جهاز الإنتاج العام بدلاً من الإندفاع المتزايد وغير الحصيف في بيع الأصول الإنتاجية العامة والتوسع الإستيرادي غير المبرر اقتصادياً واجتماعياً حتى من منظور دعاة الخصخصة والمشروع الخاص والإندماج في السوق الدولية [٧٦].

وهنا نتساءل عن كيفية تفعيل دور المشتريات الحكومية والخاصة في زيادة الطلب المحلي ؟

مازالت المشتريات الحكومية- برغم ضخامتها كما أوضحنا- قاصرة عن أداء دورها المتكامل كآلية تنموية لحفز الطلب المحلي .

والسبب في ذلك يرجع إلى غياب سياسة متكاملة من جانب الحكومة تجاه وسائل تعظيم هذا الدور والمحاور الأساسية التي ينبغي التحرك عليها .

ومع ذلك ينبغي الإشارة الى ان زيادة نسبة المكون الأجنبي والتوريدات الأجنبية للمشروعات المحلية يعود إلى بعض الأسباب الموضوعية ، قد يكون من بينها نقص الكميات المتوفرة لدى المصانع المحلية أو عدم توافر الأصناف المطلوبة لدى المصانع المحلية أو تأخير هذه المصانع في توريد مثل هذه الأصناف [٧٧] .

كما يؤدي نقص المعلومات عن السلع الوطنية لدى المقاولين والموردين إلى نقص الطلب على المنتج المحلي [٧٨] .

لذا فقد آن الأوان لوضع نظام قانوني يضمن تفعيل هذه الآلية التنموية لتشجيع الصناعات المحلية خاصة وان الاندماج في السوق العالمية والتصديق على اتفاقية الجات والإنضمام لمنظمة التجارة العالمية وبالتالي الإلتزام بالتخفيض التدريجي للتعريفات والرسوم الجمركية على الواردات الأجنبية، تجعل من الصعب الإعتماد على هذه الآلية (الرسوم والضرائب الجمركية) كوسيلة لحماية وتشجيع الصناعات المحلية.

وفي هذا الصدد نرى من المناسب اتباع السياسات والإجراءات التالية :

١- إدخال تعديل تشريعي في قوانين العقود والمناقصات الحكومية ينص فيه على تأمين نسبة معينة لاتقل عن ٨٠% من قيمة عقد التوريدات أو الأعمال من السلع المنتجة محلياً والنص كذلك على عدم صرف مستحقات أي مقاول لا يلتزم بتنفيذ هذه المادة (٧٩) .

٢- تلتزم الوزارات والهيئات الاقتصادية وشركات قطاع الأعمال العام - أو ما بقي منها- بنشر قوائم في بداية السنة المالية عن المشروعات المزمع تنفيذها ويتم النشر عنها بوسائل الأعلام والصحف المختلفة حتى تحاط المصانع واصحاب عقود التوريدات بخطط الإنتاج في ضوء المواصفات الواردة في هذه المشروعات (٨٠) .

٣- تلتزم الوزارات والهيئات الاقتصادية والشركات العامة التي لديها برامج إستثمارية وبرامج مشتريات بتشكيل لجان سنوية على مستوى عال لزيارة المعرض الصناعي المصري السنوي للاطلاع عن كثب على طبيعة وجودة المنتجات المحلية المتاحة في السوق المصرية والتي تلائم الاحتياجات المطلوبة لهذه الوزارات والهيئات الحكومية .

٤- عدم إبرام عقود توريد أو أعمال مع المكاتب الإستشارية المحلية أو الأجنبية إلا بعد التأكد من تزويده بقوائم المنتجات المصرية الصالحة للمشتريات الحكومية وتضمن العقود نصوصا واضحة بتوصيف هذه المنتجات والسلع المحلية .

٥- إعادة النظر في أولويات الإستثمار القومي والتركيز في المرحلة القادمة على قطاعات الإنتاج السلعى وربط السياسات الائتمانية للبنوك بهذه الأولويات والتوقف عن تمويل مشروعات الإسكان العقاري لغير محدودي الدخل وتشجيع الصناعات المحلية والخدمات المحلية التي تستجيب لهذه الأولويات القومية .

٦- منح دور واضح ومتميز لاتحاد الصناعات المصرية وإتحاد الغرف التجارية وغيرهما من المنظمات الأهلية أو غير الحكومية لتشجيع الطلب على المنتجات المحلية .

هوامش الفصل الثاني

(١) د. محرم الحداد وآخرون "الإنتاجية في الاقتصاد القومي المصري وسبل تحسينها" معهد التخطيط القومي – دراسة من جزئين – قضايا التخطيط والتنمية في مصر رقم (٦٦) أكتوبر ١٩٩١ ، الجزء الأول ص ٣٩ وما بعدها . وكذلك

- د. فتحى الحسينى خليل " الطاقة الإنتاجية العاطلة في القطاع العام الصناعي وأثارها الاقتصادية في مصر السبعينيات" معهد التخطيط القومي ، القاهرة ، مذكرة خارجية رقم (١٣٤٣) مارس ١٩٨٣ .

- ومن الدراسات الرائدة في هذا المجال دراسة محمود المليجى وكيل وزارة القوى العاملة وعنوانها "تكاليف يوم الغياب الضائع في المنشآت الصناعية" والتي يزيد عدد العاملين فيها عن مائة عامل وذلك عام ١٩٧٣ وقد بلغت هذه التكاليف عام ١٩٧٢ نحو ٢٢٠ مليون جنيه .

(٢) إهتمت بعض الدراسات الغربية بظاهرة فاقد وقت العمل بسبب توقف العمال عن العمل من جراء الإضرابات ولكنها لم تتناول علاقة فاقد وقت العمل بالأنماط السلوكية والتنظيمية داخل المنظمات الحكومية ومنظمات الأعمال أنظر على سبيل المثال :

- رونالد ايرنبرج ، و روبرت سميث "اقتصاديات العمل" تعريب د . فريد بشير طاهر ، الرياض ، دار المريخ للنشر ، المملكة العربية السعودية ١٩٩٤ صـ٥١٨ وما بعدها وكذلك

- N.P. Hepworth "Measuring performance in Non-market organizations" , International journal of puplic sector Management , vol 1 , Issue 1 1988 p.p16-26

3 - the Economist , June 1 st –8th, 1991

(٤) أعدت دراستنا هذه عام ٢٠٠١، بتمويل من أكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا ونشرت في كتاب من إصدارات مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام بعنوان "اقتصاديات الوقت الضائع" عام ٢٠٠٢.

(٥) أنظر على سبيل المثال :

- كمال صبرى على "بحث الفاقد في القطاع العام" بحث مقدم إلى مؤتمر إدارة القطاع العام وتحديات السلام : المنعقد في أبريل ١٩٨٠

- د. حنفي محمود سليمان "الإدارة منهج شامل" الإسكندرية ، دار الجامعات المصرية ١٩٨٠ .

- د. سعيد خشبه " نظم المعلومات .. المفاهيم ، التحليل ، التصميم" القاهرة بدون تاريخ ص ٩٧ ص ١٦١ .

(٦) أحمد كمال فهمى وآخرون – "**الإسكان الإداري في مصر**" النشرة الإحصائية ، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة – العدد الثاني يناير ١٩٨٦ ص ٤٤ ص ٥٤ .

(٧) محمد سعيد احمد "التنظيم وتطوير أساليب العمل" القاهرة – مطبعة المدنى سنة ١٩٧١

(٨) المجالس القومية المتخصصة "موسوعة ١٩٧٤ – ١٩٩٠" ، القاهرة ، مطبوعات المجالس القومية المتخصصة ، المجلد العاشر ص ٤٧٤ .

(٩) كمال صبرى على ، مرجع سابق .

(١٠) لمزيد من التفاصيل راجع ثريا وليم "**تكاليف فاقد وقت العمل في المنظمات الحكومية المصرية" القاهرة مجلة التنمية الإدارية العدد (٧٢) السنة ١٨ يوليه ١٩٩٦ صـ٤٦ . صـ٥٣**

(١١) فايزة عبد النور "الفاقد والضائع في وقت العمل ومستلزمات الأداء الخدمى بالدولة" وزارة المالية – الإدارة العامة للبحوث المالية ، إدارة الإصلاح الإداري أبريل ١٩٨٢ .

(١٢) أحمد كمال فهمى ، وعبد الخالق فاروق "زيادة الإنتاج في ظل ترشيد اقتصاديات الإدارة العامة" بحث غير منشور ، الإدارة المركزية للمعلومات – الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ١٩٨٧ ص ٢٣ وما بعدها.

(١٣) الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، بيان بإستخدام الحسابات الإلكترونية في مصر بالقطاعين العام والحكومي حتى ١٩٨٨/١٢/٣١ ، صادر عام١٩٩١ ص ٢٥ . وانظر كذلك عبد الخالق فاروق "مصر وعصر المعلومات" القاهرة، مكتبة دار الكلمة، ٢٠٠٢ ص ٨٣.

(١٤) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، راجع مؤلفنا "اقتصاديات الوقت الضائع"، مرجع سبق ذكره.

(١٥) كمال صبري علي، مرجع سبق ذكره.

(١٦) د. محسن العبودى " المعوقات الإدارية وأثرها في رفع إنتاجية الإنسان المصري" القاهرة دار النهضة العربية ١٩٩٠ ص ٢٤ .

(١٧) زينب توفيق "الفاقد في عنصر العمل" الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ١٩٨٠ .

(١٨) فايزة عبد النور ، مرجع سابق ومحسن العبودى ، مرجع سابق

(١٩) ناصف عبد الخالق ، "الرضا الوظيفي وأثره على إنتاجية العمل" ، مجلة العلوم الاجتماعية ، الكويت العدد الثالث السنة العاشرة ، أيلول / سبتمبر ١٩٨٢ صـ٩٦ كذلك د. حنفي محمود سليمان ، مرجع سابق ، صـ٥٢٧ ، ٥٤٧ . وكذلك .

- David N, Griffths Management in a Quality Environment ASOC Quality press Milwaukee Wisconsin USA,1994

(٢٠) إهتمت الأدبيات الإدارية الغربية بتأثير البيئة الثقافية والتنظيم السائد على مستوى أداء المنظمة وأطلقت عليها "ثقافة المنظمة" لمزيد من التفاصيل أنظر :

- Barbara Nunberg 'Managing the civil sevice What LDCs Can learn From Developed country Reform" Working papers , the world Bank , August 1992 , WPs 945 .

(21)"the Motivation Manual Gisela", Hagemann, Gowerpiess , England 1992 .

(٢٢) د. حنفي سليمان ، مرجع سابق صـ٥٣٧ وما بعدها.

(٢٣) محمد سعيد أحمد "التنظيم وتطوير أساليب العمل" القاهرة مطبعة مدني ، ص ٣١٨ وما بعدها .

وكذلك: كلود س. جورج الإبن "تاريخ الفكر الإداري" ترجمة أحمد حمودة القاهرة، مكتبة الوعي العربي، د.ت، ص ١٥٠ وما بعدها.

(٢٤) لمزيد من التفاصيل راجع :

أحمد كمال فهمى وآخرون ، "**النشرة الإحصائية**" الإدارة المركزية للمعلومات ، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، العدد الثاني يناير ١٩٨٦ ، ص ٤٤ : ٥٤ .

(٢٥) الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة خطة تطوير مواقع الخدمة الحكومية لعام ١٩٩٤/٩٣ ، واردة بخطة الجهاز لعام ١٩٩٤/٩٣ .

(٢٦) فايزة عبد النور ، مرجع سابق وكذلك د. منصور فهمى "تقرير موجز عن دراسة الفاقد في عنصر العمل بأحد الأجهزة المركزية" مؤتمر تطوير الإدارة الحكومية ، أكتوبر ١٩٨٠

(٢٧) أ.ب سنكر "تقرير عن نظام التوظيف بالحكومة المصرية ودرجات الموظفين" وزارة المالية والاقتصاد ، القاهرة ، المطبعة الأميرية ١٩٥٢ صـ٥٥

(٢٨) المرجع السابق

(٢٩) الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، بيان باستخدام الحسابات الإلكترونية في مصر بالقطاعين الحكومي والعام حتى ١٩٨٨/١٢/٣١ صادر عام ١٩٩١

(٣٠) الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، الكتاب الإحصائى السنوي (١٩٩٠-١٩٩٥) يونية ١٩٩٦ ص ١٦٥

(٣١) عبد الخالق فاروق " تخفيض الطاقة في الاقتصاد المصري"، القاهرة، بحث غير منشور، أكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا عام ٢٠٠١، ص ٩٣ وما بعدها. والتي نشرت بكتاب بعنوان "اقتصاديات الوقت الضائع" مرجع سبق ذكره ص ١٠٣.

(٣٢) المرجع السابق، ص ٩٠.

(٣٣) مجلس الشعب، تقرير لجنة الخطة والموازنة عن الحساب الختامي للدولة العام المالي ١٩٨٩/٨٨، الفصل التشريعي السادس ، دور الانعقاد العادى الأول مضبطة الجلسة (٦٣) مساء الأحد ١٩ مايو ١٩٩١

(٣٤) وزارة المالية ، الحساب الختامي للدولة لموازنة عام ١٩٩٦/٩٥ الجهاز الإداري ، قطاع الحسابات الختامية ، هيئة المطابع الأميرية ١٩٩٨ صـ٨٦

(٣٥) المرجع السابق صـ١٠٤

(٣٦) وصل عدد هذه الدرجات الشاغرة والممولة وفقا لتصريحات وزير التنمية الإدارية في أول سنة لإجراء حصر جاد عام ١٩٩٧/٩٧ نحو ٤٠٠ ألف درجة وظيفية بتكاليف قدرت بنحو ١٥٠٠ مليون جنيه أنظر تصريحات وزير التنمية الإدارية في هذا الشأن :

- أهرام ١٨/ ١٢/ ١٩٩٧ - ١٩٩٨/١٢/٥ – ١٩٩٨/٣/٢١ – ١٩٩٩/١/٩ – ١٩٩٧/١٢/١٨

(٣٧) يلاحظ أن بعض الكتب الجامعية قد إستخدمت عناوين في محاولة للربط بين الاقتصاد والإدارة دون أن تستند على منهج تحليلي واضح أنظر مثلا - د. المرسى السيد حجازى "مذكرات في اقتصاديات الخدمة العامة" الإسكندرية ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، ١٩٨٧ وكذلك

- د. عادل مبروك محمد "مذكرات في الاقتصاد الإداري لإتخاذ القرارات" كلية التجارة ، جامعة القاهرة ١٩٩٣

(٣٨) لا تتضمن كثير من الأدبيات الغربية محاولة للتوقف عند هذا الموضوع . أنظر على سبيل المثال : رونالد ايرنبرج ، روبرت سميث " اقتصاديات العمل" تعريب د. فريد بشير طاهر ، الرياض دار المريخ للنشر ، المملكة العربية السعودية ١٩٩٤ .. كذلك :

- Ronald c. Nyhan, Herbert A. Marlowe, “performance Measurement in the Public Sector .. Challenges and opportunities” , public

productivity , Management Reiew , Vol. . 18 , no 4 Summer 1995 , P.P 330-348

(٣٩) وزارة المالية ، قطاع الحسابات الختامية ، الحساب الختامي للدولة العام المالي ١٩٩٦/٩٥ ، المطابع الأميرية ، صادر في ١٩٩٨ صـ٩٠ وما بعدها .

(٤٠) لمزيد من التفاصيل حول مخصصات الإنفاق للوزارات المختلفة أنظر مؤلفنا "الموازنة العامة للدولة وحقوق الإنسان" القاهرة/ جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان ٢٠٠٢، ص ١٤٤ وما بعدها.

(٤١) وزارة المالية، قطاع الحسابات الختامية، حساب ختامي الموازنة العامة للدولة لعام ٩٥/ ٩٦ ص

(٤٢) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع يمكن الرجوع إلى مؤلفنا "اقتصاديات الوقت الضائع" خاصة الفصلين الخامس والسادس.

43 - Adam Smith ," The wealth of nations ", Methuen,Co. LTD,London, Volume 1,p.p 17.

44 - David Ricardo," The Principles Of Political Economy And Taxation،" Everyman's Library, London, 1973, p081

٤٥ - د٠ عبد الفتاح قنديل & د٠ سلوى سليمان " الدخل القومي ١٩٧٩ " ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٩ ، ص ١٣٤ ٠

46 - J. M. Keynes," The General Theory of Employment, Interest, And Money ", Macmillan and Co. Limited, London, 1951, p. 130

٤٧ ـ د. رفعت المحجوب " المالية العامة ٠٠ النفقات العامة والايرادات العامة " ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٦ ، ص ٧٦ .

٤٨ - المرجع السابق ، ص ٨٣ .

49 - Central Statistical service، London, October ،١٩٨٥ p.18 0

50 - BRITAN 1986, An Official Handbook, P .22

٥١ - مجلة الادارة العامة ، معهد الادارة العامة، الرياض، المملكة العربية السعودية، العدد (٤٥) مارس ١٩٨٥ ، ص ٣٩ .

52 - M. L. Seth, " Theory And Practice Of Economic Planning ", S. CHAND& Co., New Delhi, India, ،١٩٦٩ P. 60.

53 – World Development Report 1999/2000, Table 13 , p 254 , p 273

٥٤ ـ رئاسة مجلس الوزراء ، وزارة الدولة للتنمية الادارية ، مركز معلومات القطاع العام ، " انجازات القطاع العام في عشر سنوات ١٩٧٥ـ ١٩٨٥ " صادر في عام ١٩٨٦ .

٥٥ ـ د. رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، ص ٨٣ وكذلك روبرت مابرو " الاقتصاد المصري ١٩٥٢ـ ١٩٧٢ " ترجمة د. صليب بطرس ن القاهرة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٦ ، ص ٢١ .

٥٦ـ د. رفعت المحجوب، المرجع السابق ص ٨٣ .

٥٧ـ د. قطب إبراهيم محمد " الموازنة العامة للدولة "، القاهرة، الهيئة المصرية للكتاب، الطبعة الثالثة ١٩٧٨ ، ص ٤٥ ، ص ٤٦ .

٥٨ـ المرجع السابق ، ٥٠ ص ٣٠٩ .

٥٩ ـ د. نزية احمد ضيف _ وزير الخزانة ـ " مشروع البيان المالي للعام المالي ١٩٦٧/٦٦ " القاهرة ، المطبعة الأميرية ، مايو ١٩٦٦ ، ص ٨ .

٦٠ـ مجلدات الموازنة العامة للعام المالي ١٩٧٣ ، ص ٤٤٨ .

٦١ ـ الجهاز المركزي للمحاسبات ، التقرير السنوي عن السنة المالية ١٩٦٧/٦٦ ، الجزء الأول ، الرقابة المالية على الجهاز الإداري للدولة ، ديسمبر ١٩٦٩ ، ص ٢

٦٢ـ د. رفعت المحجوب ، مرجع سابق ص ٧٦ .

٦٣ـ د. قطب إبراهيم ، مرجع سابق ، ص ١٤٩، ص ١٥٥ .

٦٤ـ قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وتعديله بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ خاصة المادة (١٢) معدلة ، ولمزيد من الشرح رجعنا الى :

د. حسين شرف " مبادئ المحاسبة الحكومية والقومية " ، القاهرة ، دار النهضة العربية، ١٩٨٣، ص ٤٤ ص ٤٣ .

٦٥ـ القانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٩٨ بشأن المناقصات والمزايدات، الجريدة الرسمية، العدد (١٩ مكرر) بتاريخ ١٩٩٨/٥/٨ .

٦٦ـ تشير دراسة الدكتور حازم الببلاوي إلى أن هيكل وارداتنا تتوزع كالتالي ٢٧% للمواد الغذائية و ١٩% للسلع الإستثمارية و٢٥% للسلع الوسيطة انظر : د. حازم الببلاوى " التوجه الخارجي وسياسات التصدير واردة في كتاب " مستقبل الرأسمالية الصناعية المصرية " ، القاهرة، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ، ديسمبر ١٩٩٢ . وكذلك تشير دراسة " دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية في مصر ٨٧/٨٦-١٩٩٣/٩٢ " الواردة بالمجلة الاقتصادية الصادرة عن البنك المركزي المصري ، المجلد ٣٣ العدد الرابع ١٩٩٣/٩٢ (ص١١٤) الى أن

واردات القطاع الخاص المصري موزعة بين الحيوانات الحية والألبان والصناعات الغذائية والمشروبات (٢٧%أما الآلات والمعدات فكانت ٢٤% ثم الخشب والورق والفلين ومواد النسيج ٢٠ % والمنتجات الكيماوية ١٣% والصناعات المعدنية ٨% اى ان السلع الوسيطة و الإستثمارية تعادل ٦٥% من إجمالي وارداته ومن المعروف ان القطاع الخاص يتولى توريد جزء كبير من الطلب الحكومي ٠ كما تشير تقارير البنك المركزي السنوية الى نسب الاكتفاء الذاتي من أهم المنتجات الصناعية والزراعية المحلية تتراوح بين ٥٠% من بعض هذه المنتجات وتزيد في بعضها الأخر. أنظر تقارير البنك المركزي .للسنوات ١٩٩٦/٩٥ ص١٠٥ وعام ١٩٩٣/٩٢ ص ١٨ وعام ١٩٨٨/٨٧ ص ٣٩ و ١٣٩ص١٣٨ .

٦٧- مجلس الشعب ، لجنة الخطة والموازنة ، الفصل التشريعى السابع ، دور الانعقاد العادى الثالث ، تقرير عن حساب ختامى الموازنة العامة للدولة والهيئات الاقتصادية للعام المالي ٩٥/ ١٩٩٦ ، التقرير الأول ، بتاريخ ١٩٩٨/٣/١٧ ، ص٦٢ .

٦٨- مراجعة أهم الواردات المصرية من السلع الإستثمارية والوسيطة تظهر هذه الحقيقة ، أنظر :

- النشرة الاقتصادية للبنك الأهلى المصري ، العدد الأول ، المجلد (٥٢) لعام ١٩٩٩ ص ١٣١ ص ١٣٢ .

- رجعنا في هذا الى الحسابات الختامية للدولة والهيئات الاقتصادية للسنوات من ٩٣/٩٢ الى ٩٦ /١٩٩٧ ، مرجع سابق .

٦٩- التقرير السنوي للبنك المركزي المصري ٩٧/ ١٩٩٨ ، ص ٤٦ .

٧٠- التقارير السنوية للبنك المركزي المصري للسنوات ١٩٩١/٩٠ ص ٢٠٧ والمجلة الاقتصادية للبنك المركزي المصري ، المجلد (٤٠) العدد الأول ٢٠٠٠/٩٩ ص ١٨ .

٧١- المجلة الاقتصادية ، البنك المركزي المصري ، المرجع السابق ص ١٤٨ .

٧٢- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، " الطاقة الإنتاجية والعاطلة والمخزون من الإنتاج التام بأهم المنشآت الصناعية بقطاع الأعمال العام عن عام ٩٧/ ١٩٩٨ ، مرجع رقم (٧٢/ ٩٩/١٤١٠٠) سبتمبر ١٩٩٩ ص ٨ . وكذلك

- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، " الإنتاج الفعلي والطاقة العاطلة والمخزون من الإنتاج التام بأهم المنشآت الصناعية بالقطاعين الخاص والإستثماري عن عام ١٩٩٧ " ، مرجع رقم (١٤١٠٠/٧٢/ ٩٩) يونيو ١٩٩٩ ص ٢ .

٧٣ - البنك الأهلى المصري ، النشرة الاقتصادية ، العدد الثاني ، المجلد (٥٢) عام ١٩٩٩ ص ٢٣ .

٧٤ ـ جرف الإنتعاش المؤقت لسوق العقارات في مصر خلال العقدين الأولين من الانفتاح الاقتصادي بعض الباحثين والدارسين الثقاة، فذهب البعض إلى حد المطالبة بإجراء تعديلات تشريعية تسمح للبنوك وشركات التأمين بالتوسع في منح أقراضها في مجال سوق العقارات وهو خطأ كبير كان مسئولاً عن أزمة الركود الراهنة التي يعاينها هذا السوق علاوة على ما مثله من أهدار كبير لموارد اقتصادية مصرية كان يمكن أن توجه إلى توظيفات إستثمارية إنتاجية. أنظر على سبيل المثال:

- النشرة الاقتصادية للبنك الأهلي المصري، الثروة العقارية في مصر" المجلد (٤٨) العدد الثالث، ١٩٩٥، ص ٢٧٤: ص ٢٨٠.

٧٥- د. محمد عبد الشفيع عيسى " مشكلة الركود الاقتصادى المصري الراهن .. بين المظاهر السطحية والقوى العميقة " ، ورقة مقدمة في ندوة الجمعية العربية للدراسات الاقتصادية ، القاهرة ، يوليو ٢٠٠٠ .

٧٦- د. إبراهيم شحا ته " برنامج للغد ٠٠ تحديات وتطلعات الاقتصاد المصري في عالم متغير " ، القاهرة ، دار الشروق ، ١٩٨٧ ، ص ٣٠ ص٣١ .

٧٧- طلال سرج الغرياني & أمين عبد العزيز حسن " دراسة ميدانية تحليلية لمشكلات الشراء الحكومي من الصناعات الوطنية والخدمات المحلية " ، الرياض ، المملكة العربية السعودية ، ورقة مقدمة لندوة عن دور المشتريات الحكومية في تشجيع الصناعات الوطنية ، معهد الادارة العامة ، منعقدة خلال الفترة ١١- ١٢ ربيع الأخر ١٤٠٦ ه ومنشورة بعدد خاص من مجلة معهد الادارة العامة ص٣٤ .

٧٨- المرجع السابق ص ١٩٧ .

٧٩- المهندس مبارك عبد الله الخفرة " دور الصناعة الوطنية في تلبية احتياجات الأجهزة الحكومية " ورقة مقدمة في الندوة المذكورة ، مرجع سابق ص ١٥٥ .

٨٠- د. حبيب مصطفي زين العابدين " طبيعة عقود الأشغال العامة ومشكلاتها "، المرجع السابق ، ص ٢٣٠ .

الفصل الثالث

إصلاح اقتصاديات القطاع العام

... رؤية شاملة

تمثل مصر النموذج التاريخي من وجهة نظر عالم الاجتماع الألماني "ماكس ويبر" للبيروقراطية وتحفل الكتابات التاريخية حول نشأة الدولة القديمة بدراسات مستفيضة حول مركز مصر التاريخي في نشأة جهاز الدولة وعلاقتة بالتقدم الحضارى الذي ساد وقتذاك .

بيد أن عالمنا المعاصر ، يشهد تغيرات كيفية في غاية الأهمية تجاه نماذج تنظيمية وإدارية منسجمة مع التطور المذهل في علوم وإستخدامات الحسابات الإلكترونية في مجال الإنتاج والتحكم الآلى . لذا فإن هياكل العمالة في معظم دول العالم المتقدم تتعرض للتبديل والتوفيق مع الوقائع والمعطيات العلمية الجديدة .

وفي مصر ، مازال الفكر التنظيمي الإداري أسير مرحلة ومفاهيم ما بعد يوليو (١٩٥٢) بينما الكثير من الوقائع قد تغير ، والكثير من الأفكار قد تبدل .

كما أن الأوضاع الاقتصادية والسياسية لم تعد تسمح بإستمرار أنماط للإدارة غير منتجة اقتصاديا ومدمرة قيميا ونفسيا . وهكذا أصبح الفكر الإداري في مصر مطالبا باستنباط نماذج تنظيمية جديدة خارج أطر المعروف والمألوف في النماذج الحضارية المحيطة بنا شرقا أو غربا في ظل مبدأين أساسيين :

الأول : ترشيد إستخدام الموارد المادية والبشرية إلى أقصى مدى .

الثاني : تحقيق أقصى قدر من الانتماء والدافعية للإنتاج والابتكار الفردى والجماعى

ومما لا شك فيه أن تحقيق هاتين المهمتين الاستراتيجيتين يستوجب إعادة النظر في بعض العلاقات الاجتماعية والاقتصادية والتعليمية في ظل مخطط قومى متكامل لمعالجة نقاط الضعف والاختراق في بنائنا الوطني .

في هذا الجزء سنتعرض إلى هيكل الإدارة في القطاع العام واقتصادياته بالشرح والتحليل والنقد في ضوء المبدأين الأساسيين السابق الإشارة إليهما.

* * * * *

المبحث الأول

إنتاجية القطاع العام بين

ربحية المنشأة والربحية الاجتماعية

شهدت الساحة السياسية والاقتصادية المصرية منذ فترة ليست بالقصيرة مناقشات مطولة ومناظرات فكرية عميقة حول واقع ومستقبل الإصلاح الاقتصادي في مصر . وفي هذا الإطار جاءت المساجلات حول قضية من أكثر القضايا تعقيدا وتشابكا الا وهي قضية (الإنتاج والإنتاجية) .

والحقيقة أن صعوبات الموضوع تتحدد في كونه من الموضوعات التي تتداخل فيها المفاهيم والمقاييس الاقتصادية والكمية بالأنماط السلوكية والثقافية للمواطنين وكذا بالمشاعر السيكولوجية ثم أخيرا بالأطر الإدارية والتشريعية والتعليمية .

إننا هنا – كما هو واضح – إزاء اعمق من مجرد المعالجة الاقتصادية الأحادية الجانب كما إنها اشمل من مجرد التناول الإداري من منظور علم الإدارة .

برغم إدراكنا للطابع الخاص لموضوعنا . فقد تحول ظروف الوقت عن إجراء دراسة لكل تلك العوامل والمعطيات وإن كنا قد تناولنا هنا قضية "الإنتاج والإنتاجية" من زاوية للنظر تسمح برصد ثلاث معطيات أساسية تمثل في رأينا حجر عثرة في طريق إجراء إصلاح جوهرى يعيد التوازن المفقود منذ سنوات بين اعتبارات الربحية التجارية للمنشأة من ناحية والعائد الإجتماعي من ناحية أخرى ونقصد بالمعوقات أو العوامل الثلاثة : **"الاقتصاد والإدارة والتشريع"** .. في إطار "اقتصاديات الإدارة العامة في مصر" ومدى فاعليتها لتجاوز شروط البطالة وتضخم الإنفاق الحكومي في آن واحد .

تمتد مناقشة عمليات التقييم لأداء المشروعات العامة المملوكة للدولة إلى ما يربو على نصف قرن من الزمان . ويحفل تراث الأدب الاقتصادي بنماذج غنية وعميقة المحتوى لتلك المناظرات الفكرية [(1)]

وفي العالم الثالث – كما في مصر – يصبح للجدال والنقاش طبيعة ومحتوى متمايز تماما، ذلك بالنظر إلى مستوى التبدل في الأهداف والسياسات وكذا الوزن النسبى المؤثر الذي يشغله قطاع الأعمال الحكومي و"القطاع العام"في التركيبة الاقتصادية والخريطة الاجتماعية المصرية .

وقد أشار البعض من الدارسين إلى انعكاس المراحل السياسية التي مر بها المجتمع المصري على مستوى الأداء والأهداف المرجوة من القطاع العام(٢).

فبينما ساد في العقد الأول من إقامة المشروعات العامة سواء بالتأميم أو التأسيس في دول العالم الثالث مقياس الربحية الاجتماعية أو العائد الإجتماعي. فإن الإتجاه السائد منذ منتصف عقد السبعينات يميل إلى إعتماد مقاييس الربحية التجارية أو أساس العائد والتكلفة (٣) .

قد يكون من المناسب التوقف هنا قليلا لإجراء عرض نظرى للأسس الاجتماعية والاقتصادية التي بنى على أساسها كلا المفهومين ومدى اتساقه مع الشروط التاريخية التي صاحبت نشأة القطاع العام في دول العالم الثالث .

يعد مفهوم أو مقياس الربحية التجارية المستند إلى مقارنة العائد المتحقق من المشروع بمقدار التكلفة من أقدم الأسس المعتمدة في تقييم أداء المنشأة ، ويتحدد مقدار النجاح وفقا لهذا المقياس في مدى قدرة المنشأة على تحقيق صافي ربح ومن ثم بالتكوين الرأسمالي من واقع التمويل الذاتى .

وغالبا ما تتناول الأدبيات الغربية فاعلية هذا المقياس في ضوء توافر بعض الشروط التي تراها ضرورية مثل :

- توافر منافسة كافية .
- غياب أى رقابة للأسعار بواسطة الأجهزة الإدارية للدولة ،وأسعار للمواد تعكس الندرة الحقيقية أو تكاليف الفرصة البديلة .
- عدم تكرار التفاوت بين الربح الصافي للمنشأة والتكاليف والفوائد التي تعود على الاقتصاد القومي (٤) .

والحقيقة أن هذه الشروط يصعب توافرها في الاقتصاديات الراهنة ويزداد الأمر صعوبة بالنسبة لاقتصاديات بلدان العالم الثالث- ليس لاعتبارات وجود أبنية تعليمية واجتماعية يصعب القفز فوقها أو تجاهلها وحسب- وإنما بفعل واقع الصراعات

الاقتصادية والسياسية الدولية "أوبك- دول مصنعه مثلا" ومدى إنعكاسها سلباً على أداء المنشآت العامة في هذه الدول .

كما يزيد الأمر صعوبة وجود تشوه في هيكل التكاليف والتسعير في القطاع العام لدول العالم الثالث سواء لأسباب محلية (أسعار الفائدة- السياسات المالية أو النقدية- أسعار الصرف- النظام الضريبى .. الخ) أو بفعل إرتفاع تكاليف مستلزمات الإنتاج المستوردة بصورة تجعل هيكل التكلفة لمنتجات هذا القطاع محملة بمستويات أسعار دولية لا تتناسب مع مستويات المعيشة المحلية- فعلى سبيل المثال- في مصر نجد أن مستلزمات الإنتاج المستوردة بالقطاع العام تعادل ٥٠% إلى ٦٠% من إجمالي مدخلات الإنتاج وهو يؤدى بالضرورة إلى ازدياد أسعار منتجات هذا القطاع الإنتاجي[٥].

ومن هنا فإن إكتمال التحليل المنهجي لمدى صحة قياس الربحية التجارية في تقييم منشآت القطاع العام في مصر- كما في بقية دول العالم الثالث- ينبغي أن يأخذ بعين الإعتبار ليس صحة الأسعار السائدة في أسواق تصريف المنتجات "النهائية" وحسب وإنما وقبل كل ذلك مدى صحة الأسعار السائدة في أسواق مدخلات أو مستلزمات الإنتاج المستوردة .

ومع ذلك ينبغي الإشارة إلى أن من شأن الإهمال الكامل لإجراء تحليل مالي ومحاسبي فعال لأداء المنشأة يعتمد على الأقل عدم حدوث خسارة كان مسئولا طوال العقد الأول من إنشاء هذا القطاع في مصر "١٩٦١-١٩٧١" عن ظهور ظاهرة الطاقة العاطلة وكذا في إهدار جزء لا يستهان به من الموارد النادرة وبخاصة عنصر رأس المال . [٦]

وقد فرضت ظروف النشأة الخاصة بالمشروعات المملوكة للدولة سواء في الدول الاشتراكية أو في الدول الرأسمالية المركزية "الولايات المتحدة وإنجلترا وفرنسا بعد كساد ١٩٢٩- أو في دول العالم الثالث المستقلة حديثاً بعد نهاية الحرب العالمية الثانية" دورا أساسيا لهذا القطاع الاقتصادي الهام .

وخلال المراحل الأولى لإدارة منشآت القطاع العام في مصر برزت مفاهيم الإدارة الاقتصادية مستندة بصورة أساسية إلى مقياس العائد الإجتماعي بمعنى ما يتحقق من المشروع من عائد للمجتمع سواء بزيادة فرص التوظيف أو ضبط مستوى الأسعار المحلية أو زيادة الإنتاج و الناتج القومي أو تعظيم حصيلة النقد الأجنبى من الصادرات أو بإحلال الواردات.[٧]

ولذا فإن المقياسين معا- مع تغليب الأخذ بمقياس الربحية أو العائد الإجتماعي في بعض المشروعات- يعني إجراء إصلاحات مؤسسية هامة في مجالات الإدارة الحكومية والفكر التنظيمي للقطاع العام من ناحية وإغلاق أو تقليص القنوات التعليمية التي لا تتلاءم مع سوق العمل في أوضاعه الراهنة وتصب بالتالي في مجرى البطالة- التعليم التجارى المتوسط مثلاً- سواء الظاهر منها أو المستتر .

ومنذ بداية هذا القرن لم تنقطع محاولات الاقتصاديين في أوروبا والولايات المتحدة لإيجاد مقياس كفء وفعال لقياس الكفاية الإنتاجية لبعض عناصر الإنتاج وبخاصة عنصرى العمل ورأس المال وحتى الآن لا نستطيع القول بان ثمة إجماعا حول تعريف الإنتاجية بين الخبراء والمتخصصين في هذا المجال ، والحقيقة أن مناقشتنا هنا لموضوع الإنتاجية ينبغي أن تتوقف بالنقد والتحليل على مستويين :

الأول : مستوى الإنتاجية لعنصرى العمل ورأس المال في المشروعات العامة الصناعية .

الثاني : مستوى الإنتاجية لعنصري العمل ورأس المال في الجهاز الإداري للدولة في ضوء مفهوم نفقة الفرصة البديلة . (٨)

مما لا شك فيه أن المقاييس المستخدمة حالياً لقياس مدى إنتاجية عنصر العمل "إنتاجية الجنيه / أجر- ربحية الجنيه/ أجر" وكذا إنتاجية عنصر رأس المال "عائد الإستثمار – عائد حقوق الملكية .. الخ" يكتنفها الكثير من الغموض والتضارب وعدم الدقة .

ذلك أن علاقات أطراف المعادلة في كلا المستويين تتبدل حسب الظروف ولاعتبارات وظيفية وأحيانا سياسية وهو ما يجعل من الصعب الحكم على مدى دقة تطور معدلات الأداء ومعدلات الإنتاجية لعناصر الإنتاج المختلفة.

ويرجع عدم دقة المؤشرات المستخدمة في قياس إنتاجية عنصرى العمل ورأس المال في القطاع العام في مصر ، كما سبق وأشرنا إلى اختلال العلاقات المكونة لأطراف المعادلة – فعلى سبيل المثال – من شان إهمال ظاهرة التكدس الوظيفي في شركات القطاع العام بوظائف الإدارة والأعمال المكتبية المنعدمة الصلة بالعملية الإنتاجية أثره بانخفاض معيار "الإنتاجية / أجر و "الربحية / أجر" وكذا فأن من شان تأجيل الإنفاق من فترة لأخرى أو إعادة تقييم المخزون السلعي أو تغير قيمة

الإستهلاك أو إعادة تقييم الأصول أن تؤدى بدورها إلى إظهار مؤشر الربحية لعائد الإستثمار بصورة غير حقيقية وفقا لاعتبارات عديدة [٩].

نأتى أخيراً إلى مستوى الإنتاجية لعنصرى العمل ورأس المال في الجهاز الإداري للدولة فدراسة حجم الهيكل الإداري للدولة "حكومة مركزية – حكم محلى – هيئات عامة" من حيث الأجور المدفوعة والإنفاق الجارى تجعل من الضروري إعادة النظر في المقررات الوظيفية المعتمدة حالياً ، لتتناسب مع مبدأ الرشادة الاقتصادية وبرغم أن النظرية المحاسبية المعتمدة حالياً لمحاسبة الوحدات الإدارية هي نظرية الأموال المخصصة [١٠] التي تنفي وجود حساب لرأس المال والأرباح والخسائر في الوحدات الإدارية فإن إستخدام مفهوم نفقة الفرصة البديلة تجعل من غير المستبعد إعادة دراسة إنتاجية عنصرى العمل ورأس المال من واقع حجم الإنفاق الحكومي ومدى تناسبه مع المقررات الوظيفية والطموحات المطلوبة من جانب قطاعات واسعة من الشباب تطمح إلى دور فعال في التنمية والإنتاج .

فلم يعد من المقبول- تحت شعار واهي- وأد هذه الطموحات المشروعة في دهاليز البطالة الإدارية المقنعة ومن ثم فإن إعادة توظيف جزء من الأموال المخصصة للإنفاق على الجهاز الإداري لتنمية مشروعات الاستصلاح في الأراضي الجديدة وغيرها من المشروعات الإنتاجية أصبحت ضرورة حياة أو موت بالنسبة للمستقبل .

* * * * *

المبحث الثاني

مشاكل القطاع العام

وضح من عرضنا السابق أن التوسع الذي جرى للهيكل التنظيمي والإداري للدولة في الثلاثين عاما الماضية ، بقدر ما كان يمثل استجابة طبيعية للتطور الاقتصادي والإجتماعي الذي جرى في البلاد بعد ١٩٥٢، بقدر ما كان يشكل عبئا متزايدا على موارد الدولة والمجتمع ، لقد تزايد الإنفاق الحكومي الصافي في مصر من أقل من ألف مليون جنيه عام١٩٦٥/ ١٩٦٦ إلى أن بلغ أكثر من عشرين مليار جنبه في عام ١٩٨٥/ ١٩٨٦ وتجاوز عام ٩٦/٩٥ الخمسين مليارا . وقد واكب كل هذا تزايد إعداد الخريجين في الجامعات والمدارس المتوسطة وبالتالي إعداد المعينين من هؤلاء في المصالح والمؤسسات الحكومية المختلفة حتى زاد عدد العاملين في الحكومة والقطاع العام من مليون موظف ومشتغل من جميع التخصصات والمؤهلات إلى خمسة ملايين خلال نفس الفترة .

ولم تكن بالقطع كل هذه الزيادة تمثل إضافة صافية للناتج المحلى أو للدخل القومي بقدر ما كانت تعكس عدم قدرة المجتمع ومؤسساته عن الاستجابة الصحيحة والملائمة لهذا الواقع الجديد ، بتوسيع رقعة النشاط الإنتاجي السلعي الكفيل وحده بإمتصاص هذا التدفق السنوي من الخريجين .

ربما كانت هذه هي أوضح الظواهر على سطح التحليل الاقتصادي للإدارة العامة في مصر بيد أن هناك بعد آخر من الصورة ربما لم يحظ بالإهتمام الكافي من جانب المهتمين بدراسة اقتصاديات الإدارة العامة وهي حساب نفقة الفرصة البديلة التي ضاعت على الاقتصاد القومي من جراء استنزاف طاقات هؤلاء بلا عمل تقريبا في الدواوين الحكومية .

وبالتبعية كيف يمكن إجراء حساب كمي على المستوى القومي والحضارى للتأثيرات السلبية من جراء تفشي **"الإحساس باللاجدوى"و"اللاعمل"** المسيطر على **عقلية هؤلاء** وتنامى إحساسهم بعدم الفاعلية .

وهكذا يمكن إجراء حساب أكثر دقة للوضع التنظيمي الراهن من زاويتين :

الأولى : التكاليف المباشرة لتشغيل هؤلاء الخريجين دون عمل حقيقى "أجور وإستخدامات جارية واستثمارية .. الخ" .

الثانية : فقدان فرصة عمل منتج يحتاج إلى الابتكار والدافعية بتخصيص هذا التكاليف للمشروعات الجديدة "تعمير الصحراء – استصلاح الأراضي – صناعات غذائية .. الخ"

وبرغم إتفاق الجميع في مصر على أن القطاع العام قد تحمل سنوات الجمر التي مرت بالبلاد منذ نكسة ١٩٦٧ وحتى إندلاع نيران حرب السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ وفي إطار ذلك تبدلت الهياكل التنظيمية والإدارية لشركات القطاع العام أكثر من مرة (*)، وكانت في كل واحدة تعكس إجراءاً سياسياً أو اقتصادياً من جانب صناع القرارات، كما شهدت الفترة التي بدأت بإتباع الدولة لسياسات الإنفتاح الاقتصادي " (١٩٧٤)" مناقشات موسعة حول "مستقبل القطاع العام في مصر" في ضوء الرغبة لإعادة رسم سياساته وأهدافه بحيث يصبح أداة فاعلة في إنجاح السياسة الجديدة .

وهكذا جاءت الدعوة لطرح أسهم شركاته للبيع في سوق الأوراق المالية كمحاولة من نوع جديد لتنشيط هذه السوق ودفع التراكمات المالية للأفراد للمشاركة في المشروعات الصناعية.

كما نشطت الجهود الرامية لإدخال بعض وحدات وشركات القطاع العام في مشروعات مشتركة مع شركات أجنبية دولية النشاط أو بدفع بعض شركات القطاع العام الأخرى للمشاركة في تأسيس العديد من الشركات الخاصة الجديدة المتمتعة بمزايا قانون الإستثمار ٤٣ لسنة١٩٧٤ (وتعديلاته). وعلى ضفاف هذا المجرى الاقتصادي والإجتماعي جرت السجالات النظرية والاقتصادية حول "جدوى المشروع العام" ومدى إنتاجيته . (١١)

إنطلاقاً من مبدأينا السابق الإشارة إليهما "ترشيد الموارد والدافعية للإنتاج" سنحاول التعرض التفصيلي لقضية مدى كفاءة وإنتاجية عناصر الإنتاج المستخدمة "بالمشروع العام" وبخاصة العنصر البشري والإنطلاق بعد ذلك إلى طرح إقتراحات

(*) على سبيل المثال ، صدر القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ بشأن المؤسسات النوعية ثم لم يمض سوى أربع سنوات إلا وصدر القانون ١١١ لسنة ١٩٧٥ بشأن إلغاء المؤسسات العامة والاستعاضة عنها بالمجالس النوعية للقطاعات ثم فى عام ١٩٨٣ صدر القانون ٩٧ لسنة ١٩٨٣ الذى أعاد المؤسسات العامة تحت مسمى جديد هى "هيئات القطاع العام القابضة" ثم صدر القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩٢ بإلغاء هيئات القطاع العام واستبدالها بالشركات القابضة وإعلان تبنى سياسة الخصخصة

ترمي إلى التوفيق بين إعتبارات الحساب الاقتصادي والمالي السليم للمنشأة Micro والمستند إلى مقاييس الربحية التجارية وبين ضرورات المصلحة الوطنية والقومية أخذين بعين الاعتبار تبدل الأسس المحاسبية التي إستخدمت في السنوات العشر الأخيرة في تقييم أصول شركات القطاع العام وكذا في حساب معدلات العائد على الإستثمار ودور القطاع العام في تنشيط قطاع الأعمال الخاص والإستثماري بصور وأساليب مختلفة بدءا من المساهمة في رؤوس أموال المشروعات حيث بلغ عدد المشروعات المشارك فيها شركات وبنوك القطاع العام حتى يونية ١٩٨٥ نحو ٢٤٩ مشروعاً داخل البلاد بقيمة تجاوزت ١٤٥٧,٥ مليون جنيه بواقع ٢٥% من إجمالي رؤوس أموال هذه المشروعات بالإضافة إلى المشروعات التي تخضع لنظام المناطق الحرة الخاصة والعامة البالغ عددها ٢٥ مشروعا بمساهمة مالية قدرها ١٣٨,٤ مليون جنيه أى أن إجمالي مساهمة القطاع العام بلغت ١٧٠٢,٨ مليون جنيه موزعة على ٢٧٤ مشروع انفتاحى [١٢] مرورا بإنتقال العمالة المدربة من شركات القطاع العام للعمل في الشركات الإستثمارية انتهاء بالأعباء الضريبية التي تحملتها الشركات العامة في وقت تمتعت فيه الشركات الإستثمارية بمزايا الإعفاء من الرسوم الجمركية والضريبية لثمانى سنوات متصلة . [١٣]

ولا شك إن شركات (القطاع العام) ظلت تعاني من مشكلات عديدة واختلالات اقتصادية وإدارية تؤثر على الإمكانيات الكامنة أو بتعبير "بول أ . باران" و"شارل بتلهايم" [الفائض الكامن] [١٤] وهو ما نستطيع أن نقدره بثلاثة أضعاف فائض القيمة المستنزف من عمال القطاع العام الآن والبالغ نحو ألفين مليون جنيه سنوياً في المتوسط في عقد السبعينيات وأربعة مليارات جنيه سنوياً في الثمانينات وأوائل التسعينات .

وهكذا نستطيع تحديد ثلاثة مشاكل أساسية تواجه القطاع العام وتحرم الفقراء في مصر من الإستفادة من الطاقات الكامنة في هذا القطاع الحيوى:-

المشكلة الأولى : خلل في البنية الإدارية والتشريعية وهيكل العمالة بهذه الشركات .

المشكلة الثانية : سياسات اقتصادية تدفع منذ سنوات بهذا القطاع في عجلة التبعية الإنتاجية والمالية للسوق الرأسمالي الدولي . (التمويل والإستثمار والتسعير والإجراءات الحمائية)

المشكلة الثالثة : غياب المشاركة العمالية من خلال روابطهم الحرة ونقاباتهم المستقلة في رسم خطط الإنتاج كما وكيفا ، تصديرا واستيراد .

والمشاركة في رقابة فعالة لوقف حالات الفساد المنتشرة في كثير من هذه الشركات .

فلنتوقف عند كل واحدة بشيء من التفصيل :

المطلب الأول : إختلال الهيكل التنظيمي والوظيفي بشركات القطاع العام :

لعل من أكثر الانتقادات التي وجهت للقطاع العام في مصر ، تلك المتعلقة بسياسات الأجور والتوظف ، لما لذلك من تأثير سلبى على معدلات الربحية المتحققة لدى هذه الشركات .

والحقيقة فإن من شأن إغفال طبيعة وتركيبة سوق العمل في مصر وعجز قطاع الأعمال الخاص والإستثماري عن تلبية طلبات التوظف في المجتمع سنوياً وكذا لطبيعة النسق التعليمى الراهن في البلاد أن يجعل هذا الانتقاد صحيحا تماماً .

ذلك أن تضخم الهيكل الوظيفي لشركات القطاع العام بالمستويات الإدارية والأعمال المكتبية يدفع بمنحنى تكاليف الإنتاج إلى الإرتفاع وبالتالي إلى تناقص الغلة والعائد على الإستثمار لدى هذه الشركات (١٥) وفي ظل إعتماد مؤشر الربحية التجارية كأساس لتقييم أداء مشروعات القطاع العام يصبح من الضروري إعتماد هيكل تنظيمى إدارى ينسجم مع قوى الإنتاج وإيجاد قنوات للتشغيل القومي تخفف من وطأة البطالة وإجراء تعديلات جوهرية في النظام التعليمى من جهة والنظام التشريعي من جهة أخرى بما يدفع بمستويات الطموح الإنتاجي للشباب "استصلاح الأراضي ، مشروعات زراعية وصناعات غذائية" إلى أقصى مدى .

على أية حال فسوف يكون تناولنا هنا للهيكل التنظيمي والوظيفي بشركات القطاع العام في ضوء المفاهيم الاقتصادية والتنموية ، حيث نقسم هذه الشركات إلى قسمين أساسيين:

الأول : الشركات التي تساهم مباشرة في الإنتاج السلعي .

الثاني : الشركات التي تقوم على الخدمات الإنتاجية أو المرتبطة بشكل مباشر أو غير مباشر بعمليات النقل والتسويق والتمويل .. الخ

ويؤدي هذا التقسيم وظيفتين في التحليل :

الأولى : تلك المرتبطة بدراسة معدلات التحميل الإدارية وأعبائها على قيم المتغيرات الاقتصادية المختلفة (القيمة المضافة الصافية، عائد الإستثمار ومستوى الربحية) .

الثانية : دراسة تطور مستويات الأداء لقياس مستوى الكفاية الإنتاجية لعنصرى العمل ورأس المال من واقع المقررات الوظيفية الراهنة وتقييم الأصول المختلفة .

ووفقا لما هو متاح عن هيكل العمالة في القطاع الأول فإن هذه القطاع يضم ٢٥٨ شركة تتوزع على سبعة قطاعات هي (الصناعي والإنتاج الحربى – الزراعى – الإسكان والتشييد – الكهرباء والطاقة – البترول – الدوائية – القطن) ويعمل بهذا القطاع نحو ٩٧٥ ألف عامل وموظف مكتبى يتوزعون على النحو التالي :

جدول رقم (٢٤)
توزيع هيكل العمالة بشركات القطاع العام الإنتاجية السلعية حتى عام ١٩٨٥

المجموعة	العدد	% من إجمالي العمالة
١- الوظائف الحرفية	٣٣٨٩٤٥	%٣٤,٨
٢- الوظائف الفنية	٢١٣٥٥١	%٢١,٩
٣- الوظائف التخصصية	٨٥٥٠.٥	%٨،٨
٤- الوظائف المكتبية	٦٥٨٠.٥	%٧,٠
٦- الوظائف العليا	٤٩٢٥	%٠,٥
٧- الوظائف الشاملة	٢٩١٩٩	%٣,٠
٨- المعينون بعقود	٩٩٧٥١	%١٠,٢
٩- درجات غير موزعة	٩٦٣٨	%١,٠
المجموع	**٩٧٤١٥٩**	**%١٠٠**

المصدر : عبد الخالق فاروق وآخرون ؛ النشرة الإحصائية ،الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، العدد السادس يناير ١٩٨٧ .

ويتبين من البيان السابق أن العمالة الحرفية والفنية- وهم والذين يقع على عاتقهم عبء الإنتاج أساسا في الورش والعنابر- تعادل ٥٦,٧% وإذا أخذنا نصف العمالة التخصصية الضرورية لسير العمل كالمهندسون والمحاسبون ... الخ) ونصف الخدمات المعاونة فأن نسبة العمالة الإنتاجية فعلاً في هذه الشركات تعادل ٦٥% والباقى وقدره ٣٥% من هيكل العمالة أما وظائف مكتبية أو إشرافية تزيد في أحيان كثيرة عن حاجة العمل وهي ما يطلق عليه في الأدب الاقتصادي **"الأعالة الوظيفية"**.

فهل من المناسب أن يصبح نطاق الخدمة الإدارية والإشرافية في هذه الشركات نحو ٣٥% من هيكلها الوظيفي ؟

وقد حاول بعض الباحثين استنادا إلى معايير الأمم المتحدة للوظائف الإنتاجية والإدارية تحديد مدى مساهمة كل مجموعة وظيفية في الإنتاج والقيمة المضافة في الوحدات الإنتاجية [١٦] كما حاول البعض الأخر تقديم مفهوم أكثر دقة لإنتاجية عنصر العمل بالإرتباط بهيكل العمالة بالشركات والقطاعات الإنتاجية . [١٧]

يزداد الأمر سوءاً في شركات القطاع العام للخدمات الإنتاجية وهي حوالي ١٠١ شركة تتوزع على قطاعات خمسة هي (التموين والتجارة الداخلية – النقل والمواصلات – المال والاقتصاد – السياحة والطيران – الصوتيات والمرئيات) والتي يعمل بها نحو ٣١٨ ألف عامل وموظف يتوزعون على النحو التالي :

جدول رقم (٢٥)
توزيع هيكل العمالة بشركات القطاع العام للخدمات الإنتاجية
حتى عام ١٩٨٥

المجموعة	العدد	% من إجمالي العمالة
١- الوظائف الحرفية	٦٤٥٦٣	%٢٠,٣
٢- الوظائف الفنية	٤٥٨٠٨	%١٤,٤
٣- الوظائف التخصصية	٤٢٣٣١	%١٣,٣
٤- الوظائف المكتبية	٤٥٥٣٢	%١٤,٣
٥- الخدمات المعاونة	٣٤٨٦٢	%٩,٦
٦- الوظائف العليا	١٧٢١	%٠,٥
٧- المكافآت الشاملة	٢٨٩٦	%١,٥
٨- المعينون بعقود	١٣٧٣٧	%٤,٣
٩- درجات غير موزعة	١٨٣٢	%٠,٦
المجموع	**٢٥٣٢٨٢**	**%١٠٠**

المصدر : المرجع السابق .

- ملحوظة: القطاع المصرفي وبنك التنمية الزراعية أرقامها إجمالية وغير موزعين وغالبا فإن هذه العمالة تخصصية ومكتبية بصورة أساسية .

علينا أن نلاحظ أن العاملين بالقطاع المصرفي وبنك التنمية والائتمان الزراعى يبلغ عددهم ٦٧ ألف موظف معظمهم عمالة مكتبية وتخصصية وبالتالي فأن هاتين المجموعتين يشكلان نحو ٤٥% تقريباً من إجمالي العمالة بهذه الشركات. ووفقا لنمط توزيع الأجور والمكافآت والبدلات وغيرها من المزايا فإن هاتين الشريحتين من العاملين (المكتبية والتخصصية والعليا) تستحوذ على نصيب الأسد في الأجور المدفوعة بشركات القطاع العام.

ويتبين من البيان أن العمالة بشركات القطاع العام للخدمات الإنتاجية قد بلغت في أوائل عام ١٩٨٥ نحو ٣١٧١٦٠ عاملا يتوزعون على ١٢٩ شركة تشرف عليها

نحو ١٣ هيئة (علاوة على البنك المركزي المصري والبنك الرئيسى للتنمية والائتمان الزراعى) .

أما من حيث توزيع العمالة على مجموعاتها الوظيفية المختلفة فهنا تنخفض نسبة العمالة الإنتاجية المباشرة (الحرفية والفنية) إلى ٣٤,٧% من إجمالي العمالة مقابل ٥٦,٧% من إجمالي العمالة في شركات القطاع العام الإنتاجية السلعية وهو أمر مفهوم في ضوء الدور الإنتاجي المنوط لكلا القطاعين . بيد أن تضخم نسبة الأعمال المكتبية والتخصصية ٢٧,٦% وكذلك الخدمات المعاونة (٩,٦%) يمثل عبء إضافي على مستوى إنتاجية عنصر العمل التي تتوقف ليس على الفن الإنتاجي حسب وإنما على هيكل توزيع العمالة أيضا .

ووفقاً للمقارنة التي أجرها د. أحمد صقر عاشور ومعاونيه بين الهيكل الوظيفي لشركتين متشابهتين في النشاط إحداهما شركة عامة (البلاستيك الأهلية)، والأخرى خاصة (الشريف للبلاستيك) فقد أظهرت المقارنة مستوى متباين في إنتاجية الجنية / أجر لكلا الشركتين لصالح الشريف للبلاستيك في إرتباطه ببنيه الإدارة والتوظف في كل منهما حيث مثلت البنية الإدارية بشركة البلاستيك الأهلية شكلا منبعجا يتسع في منتصفه للوظائف الإدارية الإشرافية بعكس الحال في شركة الشريف للبلاستيك حيث يمثل شكلا هرميا متوازنا في هيكله ودرجاته(١٨) .

أما د. نبيل الحسيني فقد كانت دراسته للمجموعات الوظيفية بالشركة العربية للأدوية والصناعات الكيماوية في محاولة لتقدير مدى فاعلية عنصر العمل الإنتاجي المباشر (الفنية والحرفية) مقابل عمال الخدمات والإدارة فأظهرت الدراسة حقيقة التطور النسبى الأعلى في الأجور المدفوعة لعمال الخدمات والإدارة مقابل تطور نسبى أقل في الأجور المدفوعة لعمال الإنتاج المباشر (١٩) . ومن جانبنا سنحاول تقديم نموذج تحليلى للقوام الإداري والأجري في شركة قطاع عام (مصر حلوان للغزل والنسيج) وقد وقع اختيارنا على هذه الشركة لأسباب ثلاثة :

الأول : أن هذه الشركة من كبريات شركات الغزل والنسيج سواء من حيث العمالة أو من حيث الإنتاج وقيمة المبيعات.

الثاني : أن "ربح النشاط" يشير في بعض سنوات إلى خسارة وبالتالي فإن هذه الشركة تعد نموذجية لقياس معدل أداء Performance Ratio عنصر العمل تحديداً على أساس الهيكل الوظيفي .

الثالث : أن بيانات الأجور الأساسية والبدلات الثابتة والمجموعات الوظيفية والدرجات متاحة وفقا لبنود حسابات الشركة عن السنة المالية يوليو ١٩٨١ حتى يونية ١٩٨٢ .

ووفقا لبنود حسابات الشركة فأن عدد العاملين في الشركة قد بلغ نحو ١٧٥٠١ عاملا وموظفا موزعين على النحو الذي يظهره البيان رقم (٢٦) وقد بلغ إجمالي الأجور المدفوعة لهم جميعا حوالي ١٤ مليون جنيه بينما بلغت البدلات بالاستعانة بالجداول المرفقة بقانون العاملين رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ وتعديله بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨١ من واقع إيجاد متوسط مربوط كل درجة فاظهر التحليل النتائج التي يظهرها البيان التالي :

جدول رقم (٢٦)
توزيع الأجور الأساسية والبدلات الثابتة للمجموعات الوظيفية بشركة مصر / حلوان للغزل والنسيج عام ١٩٨٢/٨١

المجموعة	شاغلى الوظائف ونسبتهم		نصيب كل مجموعة من الأجور الأساسية		نصيب كل مجموعة من البدلات الثابتة*	
	عددهم	(١) % من إجمالي العاملين	القيمة بالجنية	(٢) % من إجمالي الأجور الأساسية	القيمة بالجنيه	(٣) % من إجمالي البدلات الثابتة
- الوظائف العليا	٩٩	%٠,٦	١٩٢٩٣٣	%١,٥	٨٠٣٩٥	%٤,٣
- الوظائف المكتبية والإشرافية	٣٩٨٣	%٢٢,٨	٤٨٠٤٤٤١	%٣٤,٣	٤٧٩٤٧٢	%٢٥,٦
- الوظائف الفنية	١٣٤١٩	%٧٦,٦	٨٩٦٢٨٧٨	%٦٤,٣	١٣٠٧٢٤٠	%٧٠
الإجمالي	١٧٥٠١	%١٠٠	١٣٩٥٩٢٥٣	%١٠٠	١٨٦٧١٠٧	%١٠٠

المصدر : إعداد الباحث من واقع ميزانية الشركة لعام ١٩٨٢/٨١

* يقصد بالبدلات هنا ، بدل تمثيل وبدل إنتقال وبدل تفرغ وبدل سكن وبدل غذاء وبدل صحي وبدل طبيعة عمل وبدل حوافز وبدل خاص.

بمقارنة بيانات الخانات (٣،،١) في البيان السابق يمكن استخلاص حقائق التوزيع الراهن للأجور والبدلات في شركات القطاع العام ، وهو توزيع غير متوازن بصورة عامة، كما أن الحاجة لضغط الوظائف المكتبية والإشرافية بهذه الشركات سوف يسمح بإظهار إنتاجية عنصر العمل بصورة حقيقية نظرا لأن المقياس حالياً يعيبه أساليب المتوسطات التي تغفل عن تفاوت دور المجموعات الوظيفية في العملية الإنتاجية بصورة أساسية .

بل أن تحديد نطاق الإشراف Span of Control في هذه الشركة يقدم مؤشر إدارى غير سليم حيث نجد أن كل وظيفة عليا يقابلها ١٧٥ عامل وموظف وهذه نسبة غير اقتصادية بالمرة . ويشير بعض الخبراء السوفيت إلى وضع مماثل في شركة الكوك والكيماويات في منتصف الستينيات فبينما كان التصميم يقضى بتشغيل ٥٨٥ عاملا وموظفاً فإن ما حدث فعلاً هو تشغيل ٩٦٧ عاملا ومشتغلا مما أدى لإرتفاع تكاليف إنتاج المصنع بأكثر من ٦٨ ألف جنيه وقتئذ[٢٠] .

إن مستوى الإعالة الوظيفية في شركات القطاع العام سواء الإنتاجية منها أو الخدمية ، مرتفعة بصورة لا تسمح بسريان قوانين الوفورات الخارجية والداخلية التي ينبغي أن تحظى بها هذه الشركات بسبب كبر حجمها وتنوع أصولها ودرجة تشابكاتها الأمامية والخلفية ويزيد الأمر صعوبة ما أسفرت عنه سنوات الإنفتاح الاقتصادي حيث برزت ظاهرتين سلبيتين على العمالة الفنية المنتجة في شركات القطاع العام :

الأولى : إنتقال العمالة الفنية والمهنية من القطاع العام إلى القطاع الإستثماري والأجنبى

الثانية : هجرة العمالة الفنية والنادرة عموما من مصر إلى الأقطار العربية النفطية .

المطلب الثاني : سياسات التبعية الإنتاجية والمالية :

تأسست قاعدة الملكية الحكومية لبعض وسائل الإنتاج في أعقاب العدوان الثلاثي عام ١٩٥٦ ثم في التوسعات اللاحقة عامي ١٩٦١ ، ١٩٦٢ على أساس إستبدال الواردات الصناعية الإستهلاكية والوسيطة بخطوط إنتاج محلية تستطيع تلبية حاجة السوق المحلى والقوى الاجتماعية الصاعدة في المجتمع (البورجوازية الصغيرة والوسطى) وهكذا وجدت صناعات التجميع للسلع المعمرة (الثلاجات- التليفزيون- السيارات .. الخ) إلى جانب بعض الصناعات المكملة للخلف أو للأمام . وقد عرفت هذه الإستراتيجية الاقتصادية في أدبيات التنمية "بإستراتيجية بدائل الواردات" [٢١]

والمدهش أن هذه السياسة لم تكن حكرا على حكم معين فقد ظهر إنها السمة المميزة لمعظم بلدان العالم الثالث المستقلة حديثا (مصر الناصرية – أيوب خان في الباكستان – سيكوتورى في غينيا .. الخ) .

وبرغم حرص ونوايا القيادات الوطنية لهذه التجارب على تحقيق الاستقلال الاقتصادي لبلدانهم عن المنظومة الرأسمالية الدولية ، فإن الواقع والنتائج كانت عكسية تماماً حيث تعمقت حالة التبعية الاقتصادية ، وتداخلت خطوط الإنتاج المحلية بنظيرتها في الدول الرأسمالية المركزية كما اتسعت فجوة العجز في ميزان المدفوعات لهذه البلدان الحديثة عاماً بعد آخر

وجاءت حقبة السبعينات لتشهد تعميق مكثف ومتسارع للبنية الاقتصادية والإنتاجية لهذه البلدان بالسوق الرأسمالي الدولي وبالشركات دولية النشاط واضحى هذا الوضع يشكل أداة من أدوات الفرز الطبقى في البلدان الرأسمالية المتخلفة وفي طليعتها مصر .

ذلك أن إرتباط خطوط إنتاج شركات "القطاعين الحكومي والخاص" بمستلزمات الإنتاج الواردة من الخارج والمحملة بدوال تكاليف كان يؤدى إلى نتيجتين على المدى البعيد :

الأولى : إستبعاد فئات اجتماعية أخذت في الإتساع يوماً بعد أخر من دائرة إستهلاك هذه المنتجات .

الثانية : إنها كانت بمثابة حصان طروادة في تعميق الإختلالات السعرية ونتائج الأعمال لشركات القطاع العام مما يستلزم دائماً الضغط في إتجاه رفع

الأسعار لربطها بمستويات الأسعار الدولية وهو ما يضمن في النهاية اختراق راس المال الدولي للسوق المصري وتمهيد التربة الفكرية والاقتصادية لتداعياته اللاحقة (*) (٢٢)

إن إعتماد هيكل الإنتاج المصري على ٤٥% إلى ٦٠% من مستلزمات إنتاجه السلعية والخدمية على الخارج كانت تحقق هذا الغرض والأكثر من ذلك كانت تقتت من إحتمالات تمركز الصناعات المصرية على منتجات ومستلزمات إنتاج محلية وزيادة درجة التشابكات القطاعية بين الصناعات وبالتالي الإعتماد المتزايد على الذات . كما أن تحويل كل صناعة مصرية إلى جزيرة معزولة عن غيرها من الصناعات المحلية واندماجها المتزايد بالصناعات الغربية يؤدى نفس النتيجة

هذه السياسة ساهمت فيها واستفادت منها الرأسمالية المصرية ، وأكثر فناتها سيطرة على صناعة القرار التنفيذى والتشريع (الفئة الكمبرادورية والوكلاء التجاريون) طوال الربع قرن الماضي يكفي أن نشير إلى أنه بنهاية عام ١٩٩٤ كان سجل المستوردين من الخارج قد تجاوز ٢٥ ألف مستورد من جميع الأحجام والبلدان وكلهم استقرت مصالحهم على هدم أى إحتمالات لنهوض صناعي محلى يهدد المكتسبات المحققة من تجارة المستورد . فالعمولات والسمسرة وزيادة مؤشر الودائع في البنوك الأجنبية كانت الثمن لتدمير الصناعة المصرية .

وتظهر الزيادة الكبيرة التي حدثت في المخزون لدى شركات القطاع العام خلال هذه المرحلة طبيعة الأزمة وبعض ملامحها حيث زادت قيمة المخزون من ١٨٤١ مليون جنيه عام ١٩٧٥ إلى ٧٧٩٢ مليون جنيه عام ١٩٨٥ (أى نحو أربعة إضعاف ونصف) صحيح أن جزء من هذه الزيادة (نحو ٣٥%) يعود إلى إعادة تقييم قيمة هذا المخزون بأسعار الصرف الجديدة التي بدأ في تطبيقها في مطلع عام ١٩٧٩ وجزء آخر يرجع إلى إعادة التقييم الدورى لهذا المخزون كل عام من جانب القائمين على شركات القطاع العام لتعظيم قيمة الأصول المملوكة لشركاتهم وتغطية لحجم الخسائر ، لكنها أيضا تعكس خللا في الأداء التسويقي وتراجع جودة هذه المنتجات أمام غزو المستورد وهو ما يظهره البيان التالي :

(*) المدقق فى الصناعات الغالبة حاليا فى مصر يصل إلى هذه النتيجة وصناعة السيارات والأجهزة المعمرة تمت باتفاق مباشر مع مراكز صناعية وشركات دولية النشاط أساسا . (اليابان – كوريا – امريكا .. الخ)

بالمليون جنيه

الموقف الاقتصادي والمالي لشركات القطاع العام المصري خلال الفترة ٧٥- ١٩٨٥ بدون قطاع المصارف والتأمين وبنك التنمية الزراعي

السنوات / النوع	١٩٧٥	١٩٧٦	١٩٧٧	١٩٧٨	١٩٧٩	٨٠/ ٨١	٨١/ ٨٢	٨٢/ ٨٣	٨٣/ ٨٤	٨٤/ ٨٥	معدل التطوير عام ٧٥ = ١٠٠
١- إيراد النشاط الجاري	٥١٠٥	٥٦٤٤	٦١٨٠	٦٩٤٩	٨٤٦٠	١١٨١١	١٤٠٧٥	١٥٥٩٠	١٧٥٩٧	١٩٦٢٢	٪٢٨٤,٤
الزيادة السنوية ٪	.	٪١٠,٦	٪٩,٥	٪١٢,٤	٪٢١,٧	٪٣٩,٦	٪١٩,٢	٪١٠,٨	٪١٢,٩	٪١١,٥	.
٢- قيمة الإنتاج بسعر السوق	٢٩٤٠	٣٤٢٣	٤١٣٣	٤٧٤٦	٦٣٢٢	٧٩٩٢	٩٣٩٩٧	١٠٦٨٩	١١٨٥٥	١٣٣٥٧	٪٤٥٤,٣
الزيادة السنوية ٪	.	٪١٦	٪٢٠,٤	٪١٥,١	٪٣٣,٢	٪٢٦,٤	٪١٧,٦	٪١٣,٧	٪١٠,٩	٪١٢,٧	.
٣- القيمة المضافة الصافية	٩٨٧	١١٣٩	١٥٢٦	١٥٨٢	١٨٧٦	٢٥١٩	٣٠٠٣	٣٤١٣	٣٩٠٠	٤٦٣٦	٪٥١٦,٨
الزيادة السنوية ٪	.	٪٢٧	٪٣٤	٪٣,٧	٪١٨,٥	٪٣٤,٣	٪١٩,٢	٪١٣,٧	٪١٤,٣	٪١٨,٩	.
٤- الأجور	٤٥١,٤	٥٤٦,٣	٦٤٧,٣	٧٧٠,٢	٩٢٤,٤	١٣٠٧	١٧٩٩	٢٠٦١,٤	٢٤٤٤,٣	٢٨٠٧,٤	٪٦٢١,٩
الزيادة السنوية ٪	.	٪٢١	٪١٨,٥	٪١٩	٪٢٠	٤١,٤	٪٣٧,٦	١٤,٦	٪١٨,٦	٪١٤,٩	.
٥- الأجور إلى القيمة المضافة الصافية	٪٥٠	٪٤٨	٪٤٢,٤	٪٤٨,٦	٪٤٩	٪٥١,٩	٪٦٠	٪٦٠,٤	٪٦٢,٧	٪٦٠,٥	
٦- عوائد حقوق التملك (٣- ٦) *	٤٤٥,٦	٥٩٢,٧	٨١٣,٨	٨٧٨,٧	٩٥١,٦	١٢١١,٥	١٢٠٤	١٣٥١,٦	١٤٥٥,٧	١٨٢٨,٦	٪٤١٠,٤
الزيادة السنوية ٪	.	٪٣٣	٪٧,٥	٪٤٨,٣	٪١٧	٪٢٧,٣	٪٠,٦	٪١٢,٣	٪٧,٧	٪٢٥,٦	.
٧- المخزون السلعي	١٨٤١	٢٢٨٨	٢٨٤٦	٣٢٦٧	٣٨٨١	٤٩٧٤	٥٧٤٦	٦٣٨٦	٦٨٩٩	٧٧٩٢	٪٤٢٣,٢
الزيادة السنوية ٪	.	٪٢٤,٣	٪١٤,٨	٪١٤,٨	٪١٨,٨	٪٢٨,٢	٪١٥,٥	٪١١,١	٪٨	٪١٢,٩	.
٨- الإيرادات الحكومية	٢٧,٢	٣١,٤	٨٦,٣	١٢٧,٦	١٣٥,٨	٤٠٧,٣	٠٥,٨	٤٣٠,٦	٤٧٣,٣	٥١١,٠٠	٪٨٧٨,٧
٩- العمالة (٨)	٩٤٤٧٤١	١٠٥٦٣٧٨	١٠٤٧٧١٦	١١٣٠٣١٣	١١٤٠٥٠٨	١١٨٨٣٦٨	١٢٢٨٣٠٧	١٢٧٧٠٩	١٢٢٩٤٨٢	١٢٥٨٢٨٨	
الزيادة السنوية ٪	.	٪١١,٨	٪٠,٨	٪٧,٩	٪٠,٩	٪٤,٢	٪٣,٤	٪٤	٪٣,٨	٪٢,٤	

وفي هذا الإطار سنتناول ثلاثة قضايا فرعية هي التمويل والسيولة والإستثمار في القطاع العام والتسعير الخاص بمنتجات هذا القطاع وتأثير المنافسة الدولية على تسويق المنتجات .

أولاً ـ مشاكل التمويل والسيولة والإستثمار :

فمشاكل التمويل والسيولة والإستثمار هي الوجه الأخر لقضية كفاءة إستخدام عنصر رأس المال في مشروعات القطاع العام .

وتعاني شركات القطاع العام عموما (السلعية والخدمية) من بعض المشكلات المتعلقة بمدى التوازن في هيكلها المالي ونمط تخصيص الإستثمارات .ويحتاج المحلل والأمر كذلك إلى دراسة المعاملات الفنية للإنتاج ودرجة التشابكات القطاعية وانعكاسه على نتائج الأعمال لدى هذه الشركات ومن واقع تطور القيمة المضافة الصافية للتعرف على انصبه عوامل الإنتاج المختلفة وبخاصة عوائد حقوق التملك والذي يظهر بصورة أكثر دقة مدى الكفاية الإنتاجية في هذه المشروعات.

- **المعاملات الفنية ودرجة التشابكات القطاعية (*)**

تتفاوت الكفاءة الفنية لإستخدام مستلزمات الإنتاج بشركات القطاع العام من فرع نشاط إلى أخر وفي تفاوتها هذا تعكس حقيقة كفاءة الإستخدام وكذلك مستوى التباين في الفن التكنولوجى المستخدم ومستوى المهارات الفنية لدى العاملين ويظهر البيان التالي المعاملات الفنية لفروع النشاط الصناعي التابعة لوزارة الصناعة المصرية وفقا للحالة عام ١٩٨٥ والتي تتغير بدورها وفقا لتطور الفن الإنتاجي والتكنولوجيا المستخدمة:

(*) يعرف المعامل الفنى للإنتاج بأنه نسبة المستلزمات السلعية إلى المنتجات النهائية وكلما كان معدل زيادة المنتجات أكبر من معدل زيادة مستلزمات الإنتاج فى ظل مستوى تكنولوجى معين كان ذلك دليلا على زيادة الكفاءة الفنية للإنتاج فى المنشأة أو الاقتصاد القومى أما التشابكات القطاعية فهى تمثل درجة استجابة القطاعات الإنتاجية السلعية والخدمية المحلية لطلبات الشركات المحلية الأخرى

جدول رقم (٢٨)
المعاملات الفنية لفروع القطاع الإنتاجي السلعي التابع لوزارة الصناعة
خلال عام ١٩٨٥/٨٤

- الصناعات الغذائية	٠,٥٥
- الغزل والنسيج	٠,٤٥
- الصناعات الكيماوية	٠,٦٢
- الصناعات الهندسية	٠,٤٨
- التعدين والحراريات	٠,٣١
الإجمالي العام	٠,٥٧

المصدر : وزارة الصناعة ، الهيئة العامة للتصنيع "المعاملات والمؤشرات الاقتصادية لشركات وزارة الصناعة حتى يونية ١٩٨٥.

أى أن متوسط المعامل الفنى بشركات القطاع العام التابعة لوزارة الصناعة يدور حول ٥٧% وبالنظر لكون جزءا كبيرا من مستلزمات الإنتاج المستخدمة في مصر يتم استيرادها من الخارج (٥٠% إلى ٦٠% من مستلزمات إنتاج القطاع العام) محملة بدورها بهيكل أسعار دولية مرتفعة ودوما من شأن ذلك التأثير على هيكل التكاليف المحلية في وقت تقتضى الحصافة السياسية مراعاة اعتبارات مستوى المعيشة المحلية وهو ما يؤدى إلى تشوهات في هيكل التسعير المحلى وتفشي الآثار السلبية للدعم وإعانات الإنتاج على القوائم المالية للشركات ونعتقد أن المخرج المناسب لتجاوز هذا الواقع تتمثل في الدفع بإتجاه التشابكات القطاعية بين الشركات الإنتاجية في المجتمع (العام والخاص) إلى مدى أبعد مما هو الآن ، حيث ، لا تتجاوز هذه التشابكات والإعتماد المتبادل عن معدل ٤٥% بينما هذا المعدل يصل في الاقتصاديات المتقدمة إلى ٧٥% إلى ٩٠% . [٢٣]

ومما لا شك فيه أن ذلك يعتمد بدوره على مستوى الفن الإنتاجي المستخدم ودرجة تطوره وقد كان الجهد الإستثماري خلال السنوات الخمس الماضية (حتى عام ٨٦) محاولة لإجراء تطوير ملموس في الفن الإنتاجي المستخدم حيث تركز هذا الجهد على عمليات الإحلال والتجديد (١٦,٤%) وإستكمال المشروعات تحت التنفيذ والتوسعات

(٦٠,٦%) أما المشروعات الجديدة فلم تكن تزيد عن (١٦,٨%) [٢٤] وذلك كمحاولة للتخلص من ظاهرة الطاقة العاطلة التي قدرها البعض بنحو ٣٥% من طاقة القطاع العام في عقد السبعينيات والثمانينات [٢٥]

ومن جهة أخرى فأن مساهمة القطاع العام في تنشيط مشروعات القطاع الإستثماري لم تحظ بالإهتمام الكافي من جانب الدارسين لطابع التشابكات القطاعية الجديدة في الاقتصاد المصري ومدى تأثيرها على فاعلية الأداء لدى كلا القطاعين. فوفقا للبيانات المتاحة حتى يونية ١٩٨٥ فأن عدد المشروعات المشارك فيها شركات وبنوك القطاع العام تحت نظام القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ وتعديلات قد بلغت ٢٤٩ مشروعاً داخل البلاد بنحو ١٤٥٧,٥ مليون جنيه بواقع ٢٥,٥% من إجمالي رؤوس أموال المشروعات وإذا أضفنا مساهمة شركات وبنوك القطاع العام في المشروعات التي تخضع لنظام المناطق الحرة الخاصة والعامة والبالغة (٢٥ مشروعاً بمساهمة مالية تبلغ ١٣٨,٤ مليون جنيه) حتى يونيه ١٩٨٥ فأن إجمالي مساهمة القطاع العام سيصل إلى ٢٧٤ مشروعاً بحجم مساهمة تبلغ ١٧٠٢,٨ مليون جنيه[٢٦].

هذا النمط في التوجه الإستثماري- رغم فوائده على الأجلين المتوسط والطويل- بالنسبة للاقتصاد القومي بمجموعة فأنه عادة ما يتم إغفال تأثيراته عند قياس معدلات أداء شركات القطاع العام في الزمن القصير بفعل تركيز الانتباه على معدلات أداء المنشآت ومدى ربحيتها وسلامة هيكلها المالي وهو ما نلاحظه في معظم التقارير الرسمية التي يحظى التحليل الجزئي Micro على إهتمامها الأول.

ومن جهة أخرى فان تحليل النتائج الاقتصادية لشركات القطاع الصناعي العام من واقع مفهوم "القيمة المضافة الصافية" والأنصبة التوزيعية لعناصر الإنتاج المستخدمة وبخاصة عنصر رأس المال (الفائدة) يفيد في قياس الكفاءة الإنتاجية لتلك العناصر وهو ما يظهره البيان التالي :

جدول رقم (١١)

النتائج الاقتصادية لشركات القطاع العام الصناعي وفقاً لعام ٨٤/ ١٩٨٥ " القيمة بالمليون جنية "

	صناعات تعدينية	صناعات معدنية	صناعات معدنية	صناعات كيميائية	غزل ونسج	صناعات غذائية	إنتاج حربي	صناعات دوائية	صناعات الاتصالات	المجموع
١- قيمة الإنتاج بسعر السوق	١٢٨	١١٤٦	٨٣١	٨٣٩	١٣٨٦	٢٠٠٥٥	٦١٥	٤٣٧	١٦٧	٧٤٠٤
٢- القيمة المضافة الصافية	٨٧	٣٣٩	٣١٨	٣٣٠	٥١٠	٣٧٥	١٩٩	٢٠٦	٧	٣٣٧١
٣- الأجور	٦٧,٦	١٥٤,٥	١٩٣,٣	١٧٥,٧	٤٨١,٣	٢١٥,٨	١٣٣,٥	٧٣,٤	٢,٣	١٤٩٧
٤- عوائد حقوق التملك (أي دخل الحكومة	١٩,٤	١٨٤,٥	٢٤,٧	١٥٤,٣	٢٨,٧	١٥٩,٢	٦٥,٥	١٣٢,٦	٤,٨	٧٧٣,٧
٥- حجم العمالة *	٢٤٤٢٥	٦٦١٤٠	٥٧٨٦٤	٦٩٩١٣	٢٧٢٢٨١	٩٥٧,٤	٥٢٢٢٣	٢٦٦٨٦	٩٩٤	٩٩٧٢٣٩
٦- المال المستثمر (ثابت وشبه ثابت	٣٣٨	٤٦٠	١٣٧٣	١٣١٧	١٧٠٦	١٣٥٩	٦٩٦	٢٠٥	١٣	٧٤٧١
٧- رأس المال العامل	(٢٦)	٣١٢	٢٩٧	٣٤٠	٣٠٨	٣٣,٥	٣٠٢	٢٨٠	٢٠	١٧٦٦
٨- نسبة عوائد التملك إلى المال المستثمر (٦ : ٤)	%٥,٧	%٤٠,١	%١,٨	%١١,٧	%١,٧	%١١,٧	%٩,٤	%٩,٤	%٣٧	%١٠,٤
٩- نسبة الأجور المضافة الصافية	٧٧,٧	%٤٥,٦	%٨٨,٧	%٥٣,٣	%٩٤,٤	%٥٧,٥	%٦٧,١	%٣٥,٦	%٣١,٤	%٦٥,٩
١٠- نسبة عوائد حقوق التملك إلى القيمة الصافية	%٢٢,٣	%٥٤,٤	%١١,٣	%٤٦,٨	%٥,٦	%٤٢,٥	%٣٢,٩	%٦٤,٤	%٦٨,٦	%٣٤,١

- المصدر: مركز معلومات القطاع العام. مرجع سابق

نظراً لعدم توفر بيان تفصيلي عن توزيعات العمالة بالمصدر الأنف الذكر فقد اعتمدنا هنا على الحصر الوظيفي الشامل الذي قامت به إدارة إحصائيات جهاز المركزي للتنظيم والإدارة عن الحالة في ١/ ١٩٨٥

ويبدو من البيان السابق مجموعة من الحقائق الهامة :

فأولاً : يظهر واضحاً مدى التفاوت في نسب العائد على حقوق التملك من صناعة إلى أخرى بالنسبة للقيمة المضافة الصافية وتأتي صناعات الغزل والنسيج في ادنى مستوى حيث لا تعادل سوى ٥,٦% من القيمة المضافة الصافية وهذا مؤشر لمدى ضعف إنتاجية هذا القطاع بسبب من تخلف القوى الإنتاجية بهذا الفرع من الصناعات وهو ما سبق وأشار إليه تقرير Wernar عام ١٩٧٥ ويحتاج الأمر والحال كذلك إلى تغيرات تنظيمية وفنية بهذا القطاع . (٢٧)

ثانياً : بمراجعة هيكل المال المستثمر (ثابت وشبه ثابت) نجد أن جزء كبيرا من هذا المال عبارة عن مشروعات تحت التنفيذ (٣٠% في المتوسط) وهو ما يمثل أموالا عاطلة عن الفعل الإنتاجي المباشر ولذا نجد أن المعدلات الفنية لقياس الأداء التي تستخدم هذا الطرف في المعادلة تشير إلى نتائج غير دقيقة بفعل إغفالها لهذا التركيب الهيكلى للمال المستثمر وكذا بفعل التغيرات التي تطرأ على احتساب وتقييم هذه الأصول الثابتة من عام لأخر .

ثالثاً : من جهة أخرى يسبب عدم التوازن القائم بين الأصول المتداولة * والخصوم المتداولة ** ظاهرة السحب على المكشوف من البنوك وهو ما يستدعي بدوره إعادة تصحيح هذا الوضع لتأثيره على الهياكل المالية لهذه الشركات . فمن شان تعاظم المخزون السلعي أن تتعاظم منحنيات التكاليف بدورها والتي تصل في أحيان كثيرة إلى ٢٠% من إجمالي قيمة المخزون السلعي كما أنه قد أصبح من الضروري إجراء مقاصات فيما بين شركات القطاع العام بصورة دورية وسريعة لتصحيح هذا الوضع وتعديل مراكزها المالية أولا بأول(*) .

وسوف تكشف وقائع الاستنزاف والنهب المنظم لكبار رجال المال والأعمال في عقد التسعينات والتهريب الواسع للأموال، بل والسطو على القروض المصرفية

---

* الأصول المتداولة وتشمل المخزون السلعى والمدينون والارصده المدينة والودائع لاجل والنقدية بالبنوك والصندوق.

** الخصوم المتداولة وتشمل دائنون وارصده دائنة وبنوك دائنة .

(*) إستخدمت هذه الحجة- فيما بعد- من جانب أصحاب المصالح المحليين والمؤسسات الدولية للحديث حول ضرورة بيع شركات القطاع العام للتخلص من هذه المشكلة التي كان من اليسير حلها إذا أمكن تجاوز جوهر المصالح الخفية لبعض الأطراف المؤثرة في إتخاذ القرارات السياسية والاقتصادية في مصر.

التي حصلوا عليها وافتعال قضية التعثر عن سداد وخدمة هذه الديون وصولاً إلى الهرب شخصياً بهذه الأموال إلى الخارج حتى عام ٢٠٠٢ فضيحة غير مسبوقة في تاريخ مصر الاقتصادي والمالي التي قدرت خسائرها المبدئية بأكثر من ٤٥ مليار جنيه بما يزيد عن ٢٥% من إجمالي الائتمان والقروض الممنوحة من البنوك المصرية حتى عام ٢٠٠١/ ٢٠٠٢، كل ذلك سيكشف عن أن خسائر شركات القطاع العام وفساد بعض مديريه ورؤسائه منذ إنشائه وحتى أوائل الثمانينات كان مجرد لعب هواه.

ثانياً : التسعير :

من أكثر الموضوعات التي حازت على إهتمام الدارسين لمشكلات القطاع العام ، قضية التسعير والتناقض القائم بين السعر الاقتصادي لمنتجات المنشأة والتحديد الإداري لأسعار بيع منتجات القطاع العام وفي هذه الإتجاه برز إتجاهين متناقضين :

الأول : يرى ضرورة ترك تفاعلات العرض والطلب تأخذ مجراها الطبيعي في تحديد الأسعار

الثاني : يرى أن هيكل السوق المصري الراهن ، يعتريه الكثير من التشوهات غير الطبيعية بفعل عوامل خارجية وداخلية عديدة بحيث يصبح اتباع رأى الفريق الأول يكتنفه الكثير من المحاذير والمخاطر الاجتماعية والسياسية .

وبصرف النظر عن الإعتبارات الاجتماعية والسياسية التي يضعها في دائرة الإهتمام أصحاب الرأي الثاني فان التشوهات القائمة فعلاً في التكاليف واختلال التوازن الحاد بين الأجور ومستويات الأسعار تجعل من الصعب إعتماد الرأي الذي يذهب إلى حد المطالبة بترك التسعير لعوامل العرض والطلب لمصلحة المنشأة (ومفهوم الربحية التجارية) على المصلحة العامة ومفهوم الربحية الاجتماعية ومع ذلك فان محاولة البحث عن نقطة في المنتصف ، تراعى مصالح المنشأة وتقيم أسس صحيحة لتقييم معدلات الأداء والإنتاجية وتراعى في الوقت ذاته الصالح العام مثل هذه المحاولة جديرة حقا بالإهتمام خاصة وان من شان رفع أسعار منتجات القطاع العام دفع المسلسل الحلزونى للتضخم في المجتمع إلى مستوى يصعب بعدها السيطرة عليه .

ووفقاً للبيانات المتاحة فإن حجم الإعانات الممنوحة لشركات القطاع العام الصناعي قد تطورت من ٠,٥ مليون جنيه عام ١٩٧١ وظلت على هذا الحال حتى

عام ١٩٧٤ ثم قفزت عام ١٩٧٦ إلى ٦,٢ مليون جنيه ثم إلى ٣٩,٢ مليون جنيه في العام التالي ثم إلى ١٠٢,٤ مليون جنيه عام ١٩٧٨[٢٨] واستمرت هكذا على النحو التالي :

جدول رقم (٣٠)
إعانات الإنتاج الممنوحة لشركات القطاع العام الصناعي خلال الفترة ٧٩-١٩٨٦

"بالمليون جنيه"

	١٩٧٩	٨١/٨٠	٨٢/٨١	٨٣/٨٢	٨٤/٨٣	٨٥/٨٤	٨٦/٨٥
- عجز تحويلات الشركات	١٠٤,٥	١٥٩,١	٢١٣,٩	٣٢٠,٨	٢٤٥,٨	١٣٤,٤	١٣٠,١
- إصلاح الهياكل التمويلية والسيولة	٢١,١	٥٨,٩	٨٧,٥	٨٦,٥	١٠٤,٠	٥٠,٠	٥٠,٠
- تسوية ديون ومستحقات	١٥,٣	٦٢,١	٣٧,٥	٦٣,٧	٤٢,٢	٥٢,٣	٩٧,٥
- إعانات الإنتاج المخصصة لبعض شركات القطاع العام	٤١,٣	٥٨,٣	١١٤,٢	١١٦،٤	١١٧,٥	١٥٢,٧	٨٩,٢
- فوائد السندات المصدرة لتغطية عجز إستثمارات الشركات	-	-	-	-	-	٥٠,٠	٥٠,٠
الإجمالي	١٨٢,١	٣٣٨,٤	٤٥٣,١	٥٨٧,٤	٥٠٩,٥	٤٣٩,٤	٤٢٦,٨

المصدر : البيان المالي لموازنة عام ٨٥/ ١٩٨٦ ، ص ١٥ .

ويتوقف الأمر في هذا المجال على المراحل التي يقطعها الإصلاح الاقتصادي في المجتمع ككل .

وربما يكون من المناسب في المرحلة الحالية فصل إعانات الدعم لشركات القطاع العام عن موازنتها وحساباتها المالية في مراحل الإنتاج ، وتأسيس صندوق حكومي تشرف عليه وزارة الاقتصاد أو وزارة المالية لتغطية الفرق بين أسعار البيع الذي تحدده منشآت القطاع العام في ضوء الحسابات الاقتصادية السليمة وبين سعر البيع المحدد إدارياً من جانب الحكومة وبهذا يمكن تقييم الأداء في المنشآت الصناعية بصورة سليمة ويبقى بعد ذلك تحديد مصادر موارد هذا الصندوق بحيث لا تتحمل الموازنة العامة بكامل العبء المالي ومن المتصور أن يتحمل المصريون العاملون

بالخارج بجزء من هذا العبء الوطني وذلك بتخصيص نسبة ثابتة من أجرهم الشهري أو السنوي لدعم موارد هذا الصندوق ولتكن نسبة (١%) من قيمة أجرهم المسجل في عقود العمل الخاص بكل منهم يتم تحويلها أولاً بأول عن طريق السفارات المصرية وبالإتفاق مع حكومات هذا الأقطار العربية الشقيقة . *

ثالثاً : المنافسة الدولية :

تعرض الإنتاج المصري منذ إنتهاج الدولة لسياسة الإنفتاح الاقتصادي لمنافسة دولية عاتية وقد كان من المتصور أن يكون لهذه المنافسة دورها المحدود في تشجيع الصناعات المصرية على تحسين مستوى جودة منتجاتها لتتمكن من الصمود في وجه المنتجات الأجنبية .

بيد أن هذا التصور البدائى كان قد اغفل طبيعة النظام الاقتصادي الدولي وإتجاهات التدويل **Internationalty** للعملية الإنتاجية بفعل دور الشركات دولية النشاط International Enter Prisces (٢٩) التي تسيطر على موارد مالية وفنية وتكنولوجيا عاتيه . (٣٠)

لذا فقد نجحت هذه الشركات – وبفعل ظروف مواتية بالحقبة النفطية – من السيطرة على أنماط الإستهلاك المصري وأغرقت السوق طوال السنوات العشر الأولى من تطبيق السياسة الجديدة (١٩٨٤/٧٤) بالمنتجات الأجنبية .

وهكذا تزايدت قيمة المخزون السلعي الراكد لدى شركات القطاع العام المصري من ١٨٤١ مليون جنيه عام ١٩٧٥ إلى ٧٧٩٢ مليون جنيه في يونيه ١٩٨٥ أى بمعدل زيادة بلغ ٤٢٣,٢% خلال الفترة وقد أثر ذلك بلا شك على السيولة المالية للشركات كما أنه دفع بمنحنيات التكلفة للحفاظ على هذا التراكم في المخزون إلى مستويات أعلى

وبالمقابل نلاحظ أن شركات القطاع الإستثماري التي حظيت بإهتمام ومزايا غير مسبوقة لم تؤد إلى النتائج المتوقعة منها بل أن بعضها قد نجح في اجتذاب جزء من ودائع المصريين بالخارج لتوظيفها أما في النظام المالي والمصرفي الدولي في الخارج أو في أنشطة هامشية في الداخل (شركات توظيف الأموال) وبهذا أصبحت

---

* إعُدَ هذا التحليل قبل أن تشرع الدولة وتحزم أمرها على ما يسمى سياسة الخصخصة فى عام ١٩٩١

خصما من موارد المجتمع المتاحة بدلا من أن تضيف إليه في ظل فرصة تاريخية نادرا ما تتكرر . (٣١)

ولذا فان العامل المزدوج (المنافسة الدولية – الشركات الإستثمارية وتوظيف الأموال) قد لعب دورا سلبيا في تعبئة المدخرات القومية بعيدا عن القنوات الرسمية .

ومن ناحية أخرى فقد تلاحظ أن الصادرات الصناعية (قطاع عام وخاص) ظلت غير قادرة على تجاوز حاجز ال ٥٠٠ مليون جنيه منذ بداية عقد الثمانينات نظرا لطبيعة النظام الاقتصادي الدولي الراهن والإتجاه المتزايد نحو إقامة التكتلات الإقليمية وما تفرضه من نظم حمائية لحصص الاستيراد من المناطق المختلفة وهو ما يؤثر غالبا على الصادرات الصناعية لدول العالم الثالث بحيث يجعل فرصتها محدودة في توسيع هامش تسويقها في هذه التكتلات الدولية ما لم تكن هي بدورها عضو في تكتل اقتصادى إقليمى فعال كما ستؤدى إتفاقية التجارة الحرة التي وقعت في أورجواى عام ١٩٩٤ وأنشئت بمقتضاها منظمة التجارة العالمية (WTO) إلى تقليص فرص تسويق المنتجات المصرية في الأسواق الدولية من ناحية وفي تحطيم أى فرصة لبناء صناعة مصرية وطنية قادرة على مواجهة العولمة بكل تداعياتها وتأثيراتها على البيئة الاجتماعية والاقتصادية الهشة .

المطلب الثالث: تضارب السياسات التشريعية وتأثيرها السلبى على القطاع العام:

من الأمور التي لم تحظ بالدراسة الكافية من جانب الدارسين لاقتصاديات القطاع العام في مصر هي البناء التشريعي (القوانين واللوائح والقرارات) التي تزامنت مع كل مرحلة من مراحل الأداء بشركات القطاع العام.

وتتخذ هذه المسألة أهميتها من كونها من المؤثرات المهمة في الأداء وذلك من خلال خلق شعور نفسى بالاطمئنان لدى العاملين مما ينعكس على مستوى الأداء والإنتاجية ، أو بالمقابل بتأثيرها السلبى في حال تضارب القوانين واللوائح والقرارات التي تمثل أحد الأسس المهمة في إدارة العمل اليومى بهذه الشركات . ويكفي أن نشير أن حجم المنازعات القضائية التي أصبحت الحكومة طرفا فيها قد ازدادت من ٤٨ ألف قضية عام ١٩٥٢ إلى ٣٠١ ألف قضية عام ١٩٨١ ثم قفزت في مطلع التسعينات لتتجاوز ١,٣ مليون قضية من جميع الأنواع والدرجات (٣٢) .

وبصورة عامة فإن عدد القوانين والقرارات الصادرة بشأن الخدمة المدنية وترتيب وتنظيم الوظائف خلال الفترة من ١٩٥٢ حتى عام ١٩٨٣ قد بلغت ٤٩٤٣ قانونا وقرارا وهي موزعة كالتالي :

جدول (٣١)
القوانين والقرارات الصادرة بشان الخدمة المدنية وترتيب الوظائف
خلال الفترة من ١٩٥٢-١٩٨٣

الدرجة التشريعية	في مجال الخدمة المدنية			في مجال تنظيم وترتيب الوظائف			الإجمالي
	٥٢- ١٩٨٠	٨١- ١٩٨٣	الجملة	٥٢- ١٩٨٠	٨٢- ١٩٨٣	الجملة	
- قوانين	٣٩٨	١٩٦	٥٩٤	٣٦٢	٢٠٦	٥٦٨	١١٦٢
- مرسوم بقانون	٣٠	-	٣٠	١٨	-	١٨	٤٨
- قرار جمهوری بقانون	-	-	-	٢٨	-	٢٨	٢٨
- قرارات جمهورية	٧٧٤	٣٣٧	١١١١	٩٥٧	٢٥٤	١٢١١	٢٣٢٢
- قرارات مجلس الوزراء	١٤٨	-	١٤٨	١٤	-	١٤	٥٥٤
- قرارات رئيس الوزراء	٩٧	١٤٦	٢٤٣	*١٩٣	١١٨	٣١١	١٦٢
- قرارات نائب أول ونواب رئيس وزراء	-	٤٧	٤٧	-	-	-	٤٧
- قرارات وزارية	-	١٦٥	١٦٥	-	٤٥٥	٤٥٥	٦٢٠
المجموع	١٤٤٧	٨٩١	٢٣٣٨	١٥٧٢	١٠٣٣	٢٦٠٥	٤٩٤٣

المصدر : الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، مركز المعلومات ، إدارة التزويد "فهرس التشريعات الوظيفية" "وفهرس التشريعات الإدارية" و "فهرس الخدمة المدنية" ١٩٨٥ .

إن هذا التضخم في الإصدار التشريعي بدرجاته المختلفة يثير من التساؤلات حول كيفية إدارة العمل الحكومي والإداري بكفاءة في ظل هذه الشبكة المعقدة من القوانين

والتشريعات واللوائح التنفيذية وهو ما يستدعي إعادة نظرة شاملة في الإطار التشريعي للعملية الإدارية في مصر .

فإذا ما أخذنا بالمراحل الزمنية والتاريخية في معالجة حجم الإصدار التشريعي نجد الأتى :

جدول رقم (٣٢)
حجم الإصدار التشريعي واللائحي المتعلقة بالقطاع العام خلال الفترة ٦١-١٩٨٢

	١٩٦١-١٩٧٠*	١٩٧١-١٩٧٥	١٩٧٦-١٩٨٢	المجموع
- قوانين	٣	٥	٢٠	٢٨
- قرارات جمهورية	٥١	٢	٢	٥٥
- قرارات رئيس الوزراء	٨	٢	١٤	٢٤
الإجمالي	٦٢	٩	٣٦	١٠٧

المصدر : فهرس تشريعات الخدمة المدنية ١٩٥٢-١٩٨٠ وكذلك فهرس التشريعات الإدارية ١٩٨٢/١٩٨٣ .

* يشمل القرار الجمهورى بقانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٥٨ .

فما هي أهم الموضوعات التي نظمتها هذه القوانين والقرارات اللائحية يعطينا البيان التالي صورة واضحة عن ذلك :

جدول رقم (٣٣)
الموضوعات التي تنظمها القوانين والقرارات
الخاصة بالقطاع العام خلال الفترة ١٩٦١ ـ ١٩٨٢

	قوانين	قرارات جمهورية	قرارات رئيس الوزراء	المجموع
ـ شئون العاملين	٩	٢٣	٢	٣٤
ـ أجور إضافية ومكافآت	١	٣	-	٤
ـ أجور ومرتبات	٤	٦	١	١١
ـ إعانة غلاء معيشة	٢	-	-	٢
ـ بدلات ورواتب إضافية	١	٩	١٢	٢٢
ـ تسويات	٤	٤	-	٨
ـ علاوات	١	٣	١	٥
ـ نقل	-	٢	٣	٥
ـ إعارة	١	-	-	١
ـ خدمة اعتبارية	١	-	-	١
ـ علاوة اجتماعية	٣	-	-	٢
ـ مرتبات	١	-	-	٢
ـ تعيين	-	٣	-	٣
ـ منح	-	٢	-	٢
ـ إجازات	-	-	٢	٢
ـ جزاءات	-	-	١	١
ـ وسيلة إنتقال للخارج	-	-	٢	٢
المجموع	٢٨	٥٥	٢٤	١٠٧

المصدر : المرجع السابق

وكما يظهر من البيان السابق فإن أكثر الموضوعات استحواذا في الإصدار التشريعي بالنسبة للقطاع العام هو نظم العاملين ، ويليها البدلات والرواتب الإضافية وحتى يتسنى للباحثين في مجال الخدمة المدنية وشئون العاملين مراجعة هذا التطور

التشريعي المنظم للقطاع العام نرفق بيان بالقوانين والقرارات الجمهورية ورئيس الوزراء. (الملحق رقم ١)

وكما هو واضح من البيان السابق فإن الفترة الأولى من تأسيس القطاع العام (مرحلة التأميم غالبا) تشكل فيها القرارات الجمهورية السمة الغالبة وهي مسألة طبيعية ومنطقية في وقت تزايد فيه هيمنة مؤسسة الرئاسة وتركيزها لجزء كبير من السلطات المختلفة (التنفيذية والتشريعية) في متناولها تقريباً

أن الأمر يستدعي مراجعة دقيقة ومتأنية للبناء القانوني الذي تمارس من خلاله الشركات عملها حتى يتسنى توفير شروط أفضل للأداء الإنتاجي مع الأخذ بالاعتبار توافر عنصرى المرونة والتناسق في الإطار القانوني الجديد .

وبقدر ما تعكس هذه الظاهرة طابع الإيقاع السريع للتغيرات الاقتصادية والإدارية المطلوب أحداثها أو التأثير فيها ، بقدر ما تظهر الطابع البيروقراطي الذي ساد وخيم على مختلف أوجه الحياة في مصر خلال هذه الفترة .



هوامش الفصل الثالث

(١) راجع في ذلك : أوسكار لانج وفريد م . تايللور "دراسات اقتصادية في النظرية الاشتراكية" ترجمة مجدى محمد القماش ، القاهرة ، مطبعة لجنة البيان العربي ١٩٥٦ وأنظر كذلك :

- د. فؤاد القاضي "المفهوم العلمي للكفاية الإنتاجية ودورها في التنمية الاقتصادية : جامعة عين شمس كلية التجارة ١٩٨٣. وكذلك أيضا:

- E . Borone , "The Ministry of Production in the collective state" in Hayke (Editor) , op . cit. p .240.

- د عبد الفتاح قنديل "مذكرات في التخطيط الاقتصادي" كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، العام الجامعي ١٩٧٩/٧٨.

2 - Dr. Ali El salmi "An Analysis of decision Making and Employment policies and practes in Egypt I . L . O . No . 6,1980.

(٣) أنظر على سبيل المثال :

– مجموعة خبراء الأمم المتحدة "إجراءات لتحسين أداء منشآت القطاع العام في الدول النامية" ترجمة د. إبراهيم عبد الحكم، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، سلسلة الفكر الإداري المعاصر (٣٣) بتاريخ ١٩٧٩ وبخاصة الفصل الخامس ... وكذلك :

- Gatian F. lunge , Apaper presented at the African Association for public Administration and management (AAPAM) 7 Round table conference in Cairo, Egypt March 1996 .

(٤) حفلت دراسات النظرية الاقتصادية بالكثير من المناقشات حول هذا الموضوع أنظر على سبيل المثال لا الحصر :

- E. Barone , "**the Ministry of production in the collectivit state**" , in Hayke (Editor)op . cit , 247

- M. Dobb , "**An Essay on Economic Growth and planning, poutledge**" kegan paul – London 1960 .

(٥) وزارة الدولة لشئون مجلس الوزراء والتنمية الإدارية ، مركز معلومات القطاع العام "تقييم أداء لشركات القطاع العام في " عشر سنوات ١٩٧٥-١٩٨٥/٨٤" صادر ١٩٨٧ .

(٦) د. فتحى الحسيني خليل " الطاقة الإنتاجية العاطلة في القطاع العام الصناعي وأثارها الاقتصادية في مصر السبعينيات" معهد التخطيط القومي ، القاهرة ، مذكرة خارجية رقم (١٣٤٣) مارس ١٩٨٣ .

(٧) لمزيد من التفاصيل حول التجربة المصرية يمكن الرجوع إلى تحليل الاقتصادي الدينمركى البارز بنت هانسن

-Bent Hansen , "long – and short term planning in underdeveloped Counters" , north Holland publishing company , Amsterdam 196, PP . 38-59.

(٨) حاولت بعض الدراسات الربط بين مفاهيم النظرية الاقتصادية الجزئية والإدارة العامة لكنها فشلت في استنباط علاقات منتجة من الناحيتين النظرية والتطبيقية ومن هذه المحاولات. أنظر أيضاً:

- د. المرسى السيد حجازى "مذكرات في اقتصاديات الخدمة العامة" الإسكندرية، الدار الجامعية للطباعة والنشر ١٩٨٧ وكذلك

- د. عادل مبروك محمد "مذكرات في الاقتصاد الإداري لإتخاذ القرارات "كلية التجارة، جامعى القاهرة ١٩٩٣ .

وبالمقابل أنظر دراستنا والأستاذ أحمد كمال فهمى "زيادة الإنتاج في ظل ترشيد اقتصاديات الإدارة العامة " دراسة غير منشورة ، الإدارة المركزية للمعلومات ، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ١٩٨٧ .

وقد جرى نشر كثير من أجزائها في صورة سلسلة مقالات بجريدة الوفد المصرية بعنوان "إصلاح اقتصاديات الإدارة الحكومية" خلال الفترة ١٢ يناير حتى ٧ مارس ١٩٩٣

(٩) عالج د. فؤاد القاضي هذا الموضوع بصورة وافية في كتابة "المفهوم العلمي للكفاية الإنتاجية ودورها في التنمية الاقتصادية" مرجع سابق خاصة الصفحات ٣٠ ، ٧٠ ، حتى صـ٨٩

(١٠) لمزيد من الشرح حول نظريات المحاسبة الحكومية والقومية أنظر د.حسين شرف" مبادئ المحاسبة الحكومية والقومية" القاهرة دار النهضة العربية ١٩٨٣ صـ١٢ وما بعدها.

(11)Heba A. Handousa "public sector Employment and productivity in the Egyptian Economy , I.L.o , Geneva 1980.

(١٢) الهيئة العامة للاستثمار ، التقرير السنوي لعام ١٩٨٥/٨٤

(١٣) لمزيد من التفاصيل حول من يدفع الضرائب في مصر راجع :

عبد الخالق فاروق ومحمد فرج "أزمة الانتماء في مصر" القاهرة مركز الحضارة العربية ١٩٩٨ خاصة الفصل الثاني ص ٩٥ وما بعدها .

(١٤) من أبرز المفكرين الاقتصاديين الذين تناولوا فكرة الفائض الاقتصادي الكامن والفائض الاقتصادي الإحتمالي والفائض الاقتصادي الفعلي ، ولم تحظ هذه الأدوات التحليلية بإهتمام كاف في رسم استراتيجيات التنمية بالعالم الثالث أنظر :

- شارل بتلهايم "التخطيط والتنمية" ترجمة د. إسماعيل صبري عبد الله ، القاهرة ، دار المعارف بمصر ، الطبعة الثانية ١٩٦٨ .

- بول .أ. باران "الاقتصاد السياسي والتنمية" ترجمة أحمد فؤاد بلبع ، القاهرة ، دار العلم ١٩٦٧ .

- بول .أ. باران وبول. م سويزى" رأس المال الاحتكارى" ترجمة حسين فهمى مصطفي ، القاهرة ، الهيئة العامة للكتاب ١٩٧١ .

(١٥) د. فؤاد القاضي ، مرجع سابق صـ٥٨ وما بعدها وكذلك د. محمد فهمى حسن " تطور الإنتاجية في الصناعة المصرية" ورقة مقدمة في مؤتمر إدارة شركات القطاع العام الذي نظمته جمعيات التنمية الإدارية ، مارس ١٩٨١

(١٦) لمزيد من التفاصيل أنظر .

- د. فؤاد القاضي " تطور الكفاية الإنتاجية في القطاع العام الصناعي في السبعينيات ومدى كفايتها في تحقيق أهداف التنمية" ورقة مقدمة لمؤتمر إدارة شركات القطاع العام ، جمعيات التنمية الإدارية مارس ١٩٨١

- د. نبيل الحسيني النجار "تقويم أداء الوحدة الاقتصادية من خلال قياس تطور الإنتاجية . حالة الشركة العربية للأدوية " ورقة مقدمة للمؤتمر المذكور .

(١٧) د. نبيل الحسيني النجار ، المرجع السابق .

(١٨) د. أحمد صقر عاشور و آخرون "عدالة الأجور في مصر " الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة المركزية للبحوث ، دراسة غير منشورة ١٩٨٣.

(١٩) د. نبيل الحسيني النجار ، مرجع سابق .

(٢٠) مجموعة علماء سوفيت "مشكلة التصنيع في الدول النامية" دار التقدم ، موسكو ١٩٨٠ .

(٢١) حول هذا الإستراتيجية رجعنا إلى :

- د. عمرو محيى الدين "التخلف والتنمية" بيروت ، دار النهضة العربية ١٩٧٥

- د. زكى شافعى "التنمية الاقتصادية" القاهرة ، المطبعة العالمية ، معهد البحوث والدراسات العربية ١٩٦٦ .

- جيرالد ماير ، روبرت بولدوين "التنمية الاقتصادية .. نظريتها تاريخها .. سياستها" ترجمة د. يوسف عبد الله صائغ ، بيروت ، مكتبة لبنان ١٩٦٤ .

(٢٢) في تقرير سرى للبنك الدولي عن سياسات الإصلاح الاقتصادي في مصر عام ١٩٩١ طالب التقرير برفع أسعار الكهرباء وإلغاء أى سياسات حمائية لمشروعات القطاع العام حتى يتسنى للمستثمرين الأجانب الإستثمار في مصر .. أنظر

- Document of the world Bank , for official use only . Republic of Egypt "Private sector Regulatory and incentives Environment study "vol. 1 , main Report , October 28, 1991

(٢٣) لمزيد من التفاصيل حول المعاملات الفنية رجعنا إلى :

- وزارة الصناعة ، الهيئة العامة للتصنيع ، "المعاملات والمؤشرات الاقتصادية لشركات وزارة الصناعة خلال الفترة من ١٩٨٤/٧/١ حتى ١٩٨٥/٦/٣٠" صادر في يوليه ١٩٨٦ صـ١٣ وما بعدها .

(٢٤) مركز معلومات القطاع العام ، مرجع سابق .

(٢٥) حول أداء قطاع الغزل والنسيج أنظر الدراسة الهامة :-

موسى محمد دسوقى حويطى " اقتصاديات تحديث تكنولوجى الإنتاج في صناعة المنسوجات القطنية بالقطاع العام الصناعي المصري" رسالة دكتوراه غير منشوره جامعة الزقازيق ، كلية التجارة ١٩٩٢ .

(٢٦) الهيئة العامة للإستثمار ، التقرير السنوي لعام ١٩٨٥/٨٤، مرجع سابق.

(٢٧) موسى الحويطي ، مرجع سابق صـ٦٦ وما بعدها

(٢٨) د. هبة حندوسة "مستقبل القطاع العام في مصر" ورقة مقدمة للمؤتمر السنوي السادس للاقتصاديين المصريين مارس ١٩٨١ صـ٦

(29) Employment Effects multinational Enterprises in Development Countries' , I.L.o , Geneva , copyright , 1981

(٣٠) لمزيد من التفاصيل حول النظام الاقتصادي الدولي راجع د. محمد دويدار "الاقتصاد الرأسمالي الدولي في أزمته" الإسكندرية ، منشأة المعارف ١٩٨٢.

(٣١) عن نصيب الشركات الخاصة الرأسمالية في تحمل أعباء الضرائب العامة وعن عمليات التهريب (القانوني) للأموال من خلال الجهاز المصرفي. راجع :

- عبد الخالق فاروق ومحمد فرج "أزمة الإنتماء في مصر" القاهرة ، مركز الحضارة العربية ١٩٩٨ خاصة الفصلين الثاني والثالث .

(٣٢) وزارة العدل ؛ مركز المعلومات ، الإحصاء القضائي ١٩٨٤

الفصل الرابع

نحو أسس محاسبية جديدة
لتقييم أداء شركات القطاع العام

المبحث الأول

هل عمال مصر لا ينتجون *

منذ سنوات طويلة في أعقاب الحادث الدرامي الذي راح ضحيته الرئيس السابق أنور السادات في أكتوبر ١٩٨١ ، وهناك نغمة نشاذ تكاد تتردد كل يوم – بل كل ساعة-على ألسنة كبار رجالات الدولة وأجهزة الإعلام الحكومية المقروءة والمسموعة والمرئية على حد سواء وتدور هذه "السيمفونية" حول فكرة مغلوطة مؤداها أن سبب التدهور الاقتصادي والتضخم في مصر يعود إلى الإنتاج والإنتاجية في المجتمع وبخاصة في شركات القطاع العام وبالمقابل زيادة معدلات الإستهلاك في مصر بصورة غير مسبوقة

وفي غمرة هذا الصراخ الهستيري أحياناً ، كاد الجميع أن يصدقوا تلك المقولة ، واستقر في وجدان فئات عديدة في المجتمع- خاصة أنصاف المتعلمين والمتعلمين أنفسهم- أن عمال مصر هم سبب هذا التدهور الاقتصادي بفعل تكاسلهم وإهمالهم في عملهم وتدني مستوى كفاءتهم وضعف إنتاجيتهم .

وبهذا تحقق جزء من المخطط الخبيث الرامى إلى صرف أنظار قطاعات واسعة من السكان والفقراء في مصر عن حقيقة مشاكلهم والطابع الإجتماعي للاستغلال والنهب الذي يتعرضون له من فئات ومؤسسات دولية.

كما أن من شان ترسيخ هذا المفهوم المغلوط أن ينكسر لدى المصريين وبخاصة الطبقة العاملة المصرية اعتزازهم بأنفسهم وبمستوى كفاءتهم الاقتصادية والإنتاجية في إطار نفس المخطط الرامى إلى تعميق قيم الاغتراب عن الأهداف الوطنية والقومية الذي بدأ فعلاً منذ تبنى نظام الحكم في مصر لسياسة الانفتاح الاقتصادي والسياسي والثقافي على الغرب الرأسمالي عام ١٩٧٤ .

والآن أين الحقيقة في كل هذا وما هو دور عمال مصر فعلاً في الإنتاج والتنمية ، سأحاول هنا بلغة بسيطة أن انقل نتائج دراسة موسعة كنت قد قمت بها عن **"فائض**

---

* نشرت هذه المقالة بجريدة الأهالى رداً على خطاب السيد رئيس الجمهورية فى عيد أول مايو ١٩٨٨

القيمة المستنزف من عمال القطاع العام في مصر خلال الفترة ٧٥ ـ ١٩٨٥" معتمدا في ذلك على المصادر الإحصائية الحكومية ذاتها حتى يتبين الخيط الأبيض من الخيط الأسود وحتى يدرك عمال مصر إنهم هم الذين ينتجون .

١- أخطبوط الحكومة :

حتى عام ١٩٥٢ لم يكن عدد المشتغلين في المصالح الحكومية المصرية يزيدون كثيراعن ٤٤١ ألفاً ، إلا أن السنوات التي أعقبت عام ١٩٥٢قد شهدت في إطار التغيير السياسي والإجتماعي الواسع المدى والذي إمتد إلى تغيير شكل الملكية الرأسمالية في المجتمع والتوسع في أعداد الأطفال المقبولين في المدارس ومستويات التعليم المختلفة قد أدى كل ذلك إلى إزدياد هذه الشريحة الاجتماعية المسماه (الموظفون والمستخدمون الحكوميون) حتى بلغ عددهم بنهاية ١٩٨٥ نحو ٣،٣ مليون مواطن بخلاف ١,٢ مليون آخرين يعملون بشركات القطاع الإنتاجي الحكومي (القطاع العام) ويتوزع هؤلاء العاملون بالمصالح الحكومية حالياً على نحو ٤٦٢ وحده تشملها الوزارات والمصالح المركزية ووحدات الحكم المحلى بالمحافظات والهيئات العامة الاقتصادية والخدمية أما عمال وموظفو القطاع العام البالغ عددهم ١,٢ مليون فيتوزعون على نحو ٣٨٧ شركة علاوة على هيئات القطاع العامة المشرفة والصادر بشأنها القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ كبديل عن المؤسسات العامة القديمة .

ويدرك كل العاملين في الحقل السياسي والمحللين الاجتماعيين مدى ما تتميز به هذه الكتلة الاجتماعية من الموظفين الحكوميين من محافظة في الأفكار ، وعزوف عن المشاركة في العمل العام وعدم إبداء الرأي المعارض للسياسات القائمة ، وربما بفعل نظم الترقى والتقارير السرية ، التي يتضمن لمن يرغب في الترقى في السلك الإداري ذلك شريطة أن يكون ملتزما بخط الرئاسات وآرائها مطيعا ومنفذا لتعليماتها حتى لو تعارضت مع المصالح البعيدة المدى للوطن وهو موضوع على أية حال يحتاج إلى وقفة ومناقشات مستفيضة من جانب القوى السياسية الراغبة في إحداث تغيير حقيقى في المجتمع إزاء هذه الكتلة الاجتماعية.

نعود إلى التساؤل من أين تأتي هذه الكتلة بمرتباتها وأجورها وأحيانا مميزاتها الخاصة (**العاملون في القطاع المصرفي مثلاً) ؟**

هذه الكتلة الضخمة تتقاضى سنوياً نحو ٣,١ مليار جنيه * وإذا أضفنا إليهم أفراد وضباط القوات المسلحة فإن الرقم يقفز إلى ٤,٣ مليار جنيه سنوياً.

إن هؤلاء يتقاضون مرتباتهم من ثلاثة مصادر أساسية :

المصدر الأول : فائض القيمة المستنزف من عمال شركات القطاع العام أى ذلك الجزء غير المدفوع الأجر من إنتاجهم سنوياً وقد بلغ هذا الفائض خلال العشر سنوات الماضية (١٩٨٥-٧٥) فقط نحو ١٩٠٢٤,٦ مليون جنيه أى ما يعادل ١٩٠٠ مليون جنيه سنويا في المتوسط تدخل إلى خزانة الحكومة في صورة عوائد للملكية (ضرائب دخلية وأرباح وريوع .. الخ) وهو ما سنعود لتناوله بعد قليل بالتفصيل .

المصدر الثاني : الفائض الاقتصادي المحقق من جانب الفلاحين الفقراء وأصحاب الحيازات المتوسطة في الريف المصري الذين يفرض عليهم الإلتزام بزراعة المحاصيل التقليدية (القمح- الأرز-القطن.. الخ) ويجبرون على توريد هذه الحاصلات بأسعار تقل عن أسعارها الدولية في وقت تتزايد أعباء تكاليف زراعة هذه المحاصيل على فقراء الفلاحين بينما يسمح لكبار رأسمالى الريف (٥٠ فدان فأكثر) ومعظمهم على صلة بكبار رجالات الدولة والتشريع بل وهم أصحاب الكتلة العريضة في مجلس الشعب نقول يسمح لهم بالتهرب من الدورة الزراعية ويزرعون أراضيهم بالخضراوات والفواكه والنباتات العطرية والتصديرية ولا تسعر حاصلاتهم ويتمكنون بذلك من تحقيق أرباح هائلة على حساب سكان المدن والريف معا.

المصدر الثالث : هو طبع كميات هائلة من البنكنوت دون أن يقابله زيادة حقيقية في الإنتاج وهو ما يطلق عليه في الأدب الاقتصادي "التمويل بالعجز" أو "الاقتراض من البنك المركزي" وقد كان لهذا المصدر تأثير كبير في دفع مستويات الأسعار إلى مستويات لم تشهدها مصر منذ نهاية الحرب العالمية الثانية.[1]

ودون الحديث عن مصادر العملات الأجنبية الأساسية الأخرى (قناة السويس – تحويلات المصريين – السياحة) لما لها من دور اقتصادى مختلف فإننا نستطيع أن نقول أن هذه المصادر الثلاثة تقوم ليس فقط بدفع هذه المرتبات للموظفين الحكوميين وأجهزة الأمن المختلفة (الشرطة – الاستخبارات العامة .. الخ) وإنما أيضا في دفع المرتبات التي يتقاضها رئيس الجمهورية والوزراء وأعضاء مجلسى الشعب والشورى وكذا المخصصات المبالغ فيها لهذه الأجهزة ولضيوفها .

---

* هذا التحليل كتب فى عام ١٩٨٥

بل إننا نضيف أن هذه المصادر تقوم بتمويل جزء لا يستهان به من نفقات هذا الأخطبوط الحكومي (خاصة البابين الثاني والثالث من موازنة هذه الجهات الحكومية) والتي تبلغ في المتوسط نحو ١٠آلاف مليون جنيه (بخلاف وزارة الدفاع) .

ومن كل هذا سوف نتوقف عند المصدر الأول أى دور عمال القطاع العام في تمويل الجهاز الحكومي الأخطبوطي هذا بالمال اللازم لدفع رواتب العاملين فيه سواء هؤلاء الذين يعملون فعلاً أو العاطلون خلف المكاتب .

٢- إستنزاف جهد عمال القطاع العام :

تعالوا معاً نتعرف على هيكل العمالة أولاً بشركات القطاع العام البالغ عددها ٣٨٧ شركة (بما فيهم البنوك الحكومية) وفقا للحالة في عام ١٩٨٥ ثم نتعرف ثانياً على حجم إنتاجهم وكيف يتم توزيعه بين الحكومة والعمال .

يبلغ عدد العمال في القطاع العام نحو ١,٣ مليون مشتغل يتوزعون على النحو التالي :

أولاً : ٦٣٣ ألف عامل فنى وحرفي أى بنسبة ٥٣% من إجمالي العمالة بهذه الشركات .

ثانياً : ٩٩ ألفا عبارة عن سعاه وعتالين أى بنسبة ٧,٦% تقريباً .

ثالثاً : ٥٣١ ألفا عبارة عن عمالة مكتبية وإشرافية أى بنسبة ٤٠% تقريبا[٢]

أى أن ٦٠% تقريباً من العمالة الراهنة بشركات القطاع العام يقوم على عاتقها أساسا عبء الإنتاج الذي بلغ ذلك العام بأسعار السوق نحو ١٣,٢ مليار جنيه ومما لا شك فيه أن جميع أساتذة خبراء علم إدارة الأعمال يعترفون بان العمالة المكتبية بالقطاع العام تزيد كثيرا عن الحاجة الضرورة لتسيير عملية الإنتاج ومع ذلك فلنترك هذه النقطة قليلا ونعود إلى موضوعنا، كيف يوزع هذا الناتج ؟

قبل أن نجيب على هذا السؤال علينا أن نجرى بعض الخصومات من قيمة هذه الإنتاج حتى نصل إلى التوزيع الصحيح . فينبغي مثلا أن نستبعد من هذا الرقم الآتى :

١- الإعانات الممنوحة لهذه الشركات وإعانات التصدير والضرائب والرسوم السلعية والجمركية .
٢- مستلزمات الإنتاج السلعية والخدمية المحلى منها والمستورد .

٣- مخصصات الإهلاك للآلات التي تبلى أثناء عملية الإنتاج .

وبهذا نصل إلى ما يسمى **"القيمة المضافة الصافية"** أى نصيب العمال من الأجور ونصيب الحكومة (عوائد حقوق الملكية) .

لقد بلغ هذا الرقم الذي تحقق للحكومة من جهد العمال خلال العشر سنوات الماضية (٧٥-١٩٨٥) نحو ١٩ ألف مليون جنيه ؟! نعم ١٩ آلف مليون جنيه من واقع بيانات مركز معلومات القطاع العام التابع لوزير رئاسة مجلس الوزراء والتنمية الإدارية .. مرة أخرى نعم ١٩ ألف مليون جنيه نظهرها على النحو التالي :

جدول (٣٤)

توزيع القيمة المضافة الصافية لشركات القطاع العام خلال الفترة (٧٥-١٩٨٥)

بالمليون جنيه وبالأسعار الجارية

السنوات	أجور العمال (١)	عوائد الحكومة (فائض القيمة)(٢)	إجمالي القيمة المضافة الصافية(٣)	نسبة (١) إلى (٣)
١٩٧٥	٤٨٢	٥٧٧	١٠٥٩	%٤٥,٥
١٩٧٦	٥٨١	٧٦٥	١٣٤٦	%٤٣,١
١٩٧٧	٦٩٥	١٠٢٦	١٧٢١	%٤٠,٤
١٩٧٨	٨٣٧	١١٨٩	٢٠٢٦	%٤١,٣
١٩٧٩	١٠٠٥	١٥١٠	٢٥١٥	%٤٠,٠
١٩٨١/٨٠	١٤٣٤	٢٠٩٩	٣٥٣٣	%٤٠,٦
١٩٨٢/٨١	١٩٨٢	٢٣٩٨	٤٣٨٠	%٤٥,٢
١٩٨٣/٨٢	٢٢٦٤	٢٧٠١	٤٩٦٥	%٤٥,٦
١٩٨٤/٨٣	٢٦٨٤	٣٠٤٦	٥٧٣٠	%٤٦,٨
١٩٨٥/٨٤	٣٠٩٣	٣٧١٤	٦٨٠٧	%٤٥,٤
الإجمالي	**١٥٠٥٧**	**١٩٠٢٥**	**٣٤٠٨٢**	**%٤٤,١**

المصدر : مركز معلومات القطاع العام (تقييم أداء شركات القطاع العام خلال عشر سنوات ١٩٨٤/٧٥) ، مرجع سابق .

سيلاحظ من يريد تحليل أكثر لهذا البيان أن متوسط نصيب العمال من ناتج عملهم لا يتعدى في المتوسط ٤٥% فقط طوال العشر سنوات الماضية أما كيف يوزع هذا الأجر بين العمال الذين يقفون أمام الماكينات والذين يجلسون خلف المكاتب وفي الحجارات المكيفة فهذا موضوع آخر سوف نتعرض له بعد قليل .

ويهمنا أن نتوقف عند فاتورة الأجور ، فقد جرى العمل على رصد الرقم الخاص بالأجور دون التوقف بالتمييز بين :

١- الأجر أو المرتب الإجمالي

٢- الأجر الحقيقى الصافي أو الأجر المتاح للشخص والقابل للتصرف فيه .

فالأول عادة ما تضمنه الحكومة وأجهزتها الإحصائية اشتراكات الضمان الإجتماعي وحصة الحكومة من المعاش عند الأجر الثابت والأجر المتغير الإجتماعي وحصة الحكومة في المعاش (بنسبة ٣٠%) وحصة الحكومة في المكافأة أو إصابات العمل أو عند الأجر الثابت .. الخ .

أما الأجر الصافي أو الأجر المتاح التصرف فيه فهو الأجر بعد إستبعاد كل الخصومات التي تقارب ٢٥% من إجمالي الأجر أو المرتب الذي تتضمنه الأرقام والإحصاءات الرسمية

ومن ثم فأن الوارد في أجور العمال (بند ١) في البيان السابق لا يعبر عن الدخل الصافي الذي يتقاضاه العامل أو الموظف فعليا والذي ينبغي أن يخصم منه ما يعادل ٢٥% إلى ٣٠% في المتوسط شهريا أو سنوياً بحسب الأحوال .

* * * * *

المبحث الثاني

العامل المصري .. المفترى عليه ؟!*

حملت إلينا جريدة الأهرام يوم الاثنين الموافق ٥ ديسمبر ١٩٨٨، تصريحات واكتشافات الدكتور عاطف عبيد وزير شنون مجلس الوزراء ووزير الدولة للتنمية الإدارية، وربما شاركه في الرأي عدد من الحاضرين في **ندوة "الإدارة في اليابان"** التي نظمها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بالتعاون مع هيئةالتعاون الفنى اليابانى" (جايكا) وامتدت أعمالها ثلاثة أيام في فندق ماريوت الفاخر ، ومضمون هذه التصريحات والاكتشافات هي أن إنتاجية العامل المصري تعادل ٨/١ إنتاجه العامل الأوروبى و ٩/١ إنتاجية العامل اليابانى و ١٠/١ إنتاجية العامل الأمريكي .

والحقيقة أننى كاقتصادى مصرى ، وكباحث في مجال الإدارة ، لم أمتلك إزاء هذه التصريحات سوى الضحك الذي هو أشبه بالبكاء !!

ولست هنا بالقطع من المتباكين على تدهور إنتاجية العامل المصري، إذا صح هذا الكلام ، ولكنى كنت مندهشا لما ذهب إليه أستاذ في علم الإدارة، جرفته تيارات الموج الطارئ إلى عالم السياسة فأخذ يجدف في إتجاه الريح، ناسيا أو متناسيا أن ذلك وحده لا يكفي للسلامة فإن العدو يشاركنا في الشواطئ!!

ولعل أخطر تيارات الرياح التي هبت على شواطئنا في السنوات التي أعقبت هزيمة يونيه ١٩٦٧ هي التي استهدفت هدم ثقة هذا الشعب بنفسه ، وبفاعليته ، وبكفاءته تمهيدا لاستسلام نفسى ثم سياسى غير مشروط .

هكذا فعل هتلر وجوبلز وزير دعايته بفرنسا قبل إجتياحها العسكرى بأكثر من خمس سنوات ويبدو أن ذلك ما يجرى على أرضنا منذ يونيه ١٩٦٧ وان تكشف الأمر بعد حرب أكتوبر ١٩٧٣ .

ثلاثية بائسة .. تتردد في كل محفل .. وفي كل مناسبة ، وهي وأن كان أصحابها أكثر دراية ومعرفة بأنها جمل فارغة وغير صحيحة فإنهم بإصرار المدفوع بغرض ،

---

* نشرت هذه المقالة فى جريدة الأهالى بتاريخ ١٩٨٨/١٢/١٤

لا يملون تكرارها وهي خسائر القطاع العام .. تدهور إنتاجية العامل المصري .. بيع وحدات القطاع العام للأجانب وللرأسماليين المصريين (الخصخصة)

هذا هو جوهر الموضوع ومفتاح القضية . ونحن من جانبنا ندرك أكثر من غيرنا إتجاه الريح ، ونمتلك وبالأرقام ما يثبت زيف هذه السيمفونية البائسة ، ويكشف للناس الحقيقة.

وفي الجزء السابق أثبتنا بالأرقام أن شركات القطاع العام لا تخسر إلا بالقدر الذي تسببه السياسات المتبعة ، فعمال القطاع العام يقدمون سنوياً لخزينة الحكومة أكثر من آلفي مليون جنيه كفائض قيمة أى عمل غير مدفوع الأجر في الوقت الذي لا يؤدى فيه الرأسماليون الذين يجلسون فعلاً في كراسى الحكم وفي مجلس الشعب وغيرهم الضرائب المفروضة على معظمهم.(٣)

وأثبتنا كذلك أن الأساس المحاسبى الذي يتم وفقا له أعداد القوائم المالية والحساب الختامي للشركات لا يعبر عن الحقيقة وإنما يتعمد تجاهل الأسباب والعناصر الأساسية في أحداث الاختلال في أداء هذه الشركات .

الآن يأتى الدور على مقولات الدكتور عاطف عبيد والتي نعترف بان لها بعض الانتشار في صفوف عدد من الإداريين والأكاديميين . فهل صحيح تعد إنتاجية العامل المصري ضئيلة بالمقارنة بنظيره من عمال أوروبا واليابان وأمريكا ؟

هناك ثلاثة أخطاء منهجية في هذه الدعاوى :

الخطأ الأول : ما هو أساس المقارنة الذي استند إليه وزير شئون مجلس الوزراء ؟ هل هو كمية الإنتاج ؟ هل هو القيمة السوقية لهذا الإنتاج ؟ أم هو فائض القيمة المستنزف من العامل؟

الخطأ الثاني : أين الاختلاف في المستوى التكنولوجى هنا وهناك ؟ هل الماكينة التي يقف أمامها العامل الأوروبى أو اليابانى أو الأمريكي تتماثل مع الماكينة التي يقف أمامها العامل المصري؟

الخطأ الثالث : ما هو مناخ العمل الذي يعمل في ظله العامل الأوربى واليابانى والأمريكي والمناخ المقابل الذي يعمل في ظله العامل المصري ؟

ولنتوقف عند كل واحدة منها بشيء من التفصيل ..

١ - أساس المقارنة :

لم يحدثنا أحد من "خبراء الإدارة" الحاضرين للندوة عن الأساس التي يتم وفقا له مقارنة إنتاجية العامل المصري بنظيره الأوروبى أو اليابانى أو الأمريكي ، هل هو حجم الإنتاج كل ساعة مثلا أو متوسط الإنتاج اليومى ، ولكن يبدو لنا نظرا لصعوبة هذا المقياس إنهم قد اعتمدوا على حساب متوسط القيمة السوقية للإنتاج على عدد العاملين هنا وهناك فهل يمكن إعتماداً على هذا المقياس في مجال المقارنة بين إنتاجية العامل المصري ونظيرة في هذه البلدان؟

الحقيقة أن هذا المقياس غير علمي وغير دقيق لسبب بسيط أن القيمة السوقية للإنتاج دائما ما تكون حصاد تفاعل عناصر التكاليف بمستوى المبيعات سواء في السوق المحلى أو الأسواق الخارجية .

وفي هذه البلدان فأن الجميع يعمل في ظل توازن عناصر التكلفة بمعنى في بلد مثل اليابان أو أوروبا فهما قادرتان بعد إتمام عملية الإنتاج على بيعها في الأسواق المحلية لديها أو الأسواق الخارجية بأسعار تفوق ما تكلفته فعلاً وذلك لأسباب كثيرة لا داعى الآن للخوض فيها.

أما في بلد كمصر ، حيث نجد إختلال واضح في عناصر التكلفة ، سواء بسبب استيراد نحو ٦٠% من مستلزمات الإنتاج من الخارج وبالأسعار الدولية ، وفي وقت تنعدم فيه لدينا فرص التسويق الخارجى بسبب ما تفرضه بعض التكتلات الدولية (كالسوق الأوروبية المشتركة) من نظم حمائية ورسوم جمركية أو ما تفرضه بلد كالولايات المتحدة من نظام الحصص (الكوتا) بحيث لا نستطيع فعليا من تجاوز حد معين . وعلى الجانب الآخر فإن صعوبة تسويق منتجاتنا في السوق المحلى بأسعار مرتفعة لتعويض ارتفاع أسعار مستلزمات الإنتاج المستوردة كل ذلك يؤدى إلى إظهار الحساب الختامي لبعض الشركات في صورة خسائر وتراكم المخزون من بعض السلع .

ومن هنا فإن هذا المقياس لا يصح الأخذ به في مجال المقارنة هنا وهناك .

٢ـ مستوى التكنولوجيا المستخدمة :

مسألة التطور التكنولوجي في هذه البلدان لم تحظ بالطبع باهتمام السيد وزير التنمية الإدارية وأستاذ علم الإدارة والتكاليف ! فالتطور المذهل في مجال المعلومات والبحوث التطبيقية جعلت ما كان ينتجه العامل هناك في يوم عمل كامل ينتجه في ساعة عمل أو ساعتين أو ربما أقل. وبالتالي فإن أية مقارنة بين كمية الإنتاج لدى العامل الأوروبى أو الأمريكي أو اليابانى والعامل المصري ينبغي بادئ ذى بدأ أن نتوقف عند نوع الماكينة (نسيج مثلا) وكلنا يعلم أن هناك شركات حكومية وخاصة في قطاع النسيج على سبيل المثال تعمل بماكينات قديمة بعضها مضى عليه أكثر من خمسين عاما!! كما أن الدول الرأسمالية المتقدمة ، والتي دائما ما تمثل القدوة والمثال لوزرائنا ، حريصة غالبا على تصدير أنواع من الماكينات أقل تطورا عن تلك التي لديها فعلاً في خطوط الإنتاج ، وهي مسألة يحكمها اعتبارات سياسية واقتصادية وعملية من طبيعة إستراتيجية فهل يتوقف السادة الخبراء في مصر عند هذه الحقيقة بالتحليل؟

٣ـ ظروف ومناخ العمل :

نأتى أخيراً إلى ظروف ومناخ العمل هنا وهناك، ويبدو أن "عظماء الإدارة"المصريين والأكاديميون ذوي النزعة الكتبية لا يعرفون كثيراً كيف يعيش العامل المصري وكيف وأين يسكن ؟ وكيف يعالج ؟ وكيف يتعلم أولاده ؟ وكيف ينتقل إلى عمله ؟ وكيف يعبر أولاً يعبر عن رأيه النقابى والسياسي .. الخ ، قائمة طويلة من الحياة المأساوية يحياها هذا العامل لينتج لهم ما يكفي لدفع مرتباتهم ومصاريف تنقلاتهم ورحلاتهم .

أيها السادة العظام .. رفقاً بأنفسكم .. وبعلمكم .. فإنه لا يثمر قمحاً ولا شعيراً !!؟

المبحث الثالث

الأساس المنهجي الجديد لمحاسبة شركات القطاع العام

منذ فترة ليست بالقصيرة ، والجدل يدور على الساحتين الاقتصادية والسياسية في مصر حول جدوى المشروع الاقتصادي الحكومي (القطاع العام) ، ويبرز في سياق هذا الجدل العنيف تيارين متناقضين استند كلا منهما إلى مجموعة من المعايير والأسس في تقييم أداء شركات القطاع العام .

وأعترف بأن طرح التيار الذي أنتمى إليه من حيث الإطار العام للأفكار الإشتراكية، قد وقع في مأزق منهجي شديد الحرج فتداخلت الأسس والمفاهيم المحاسبية الرأسمالية الطابع ، بنزوع عاطفي رومانسى يمجد في المشروع العام بإعتباره ركناً من أركان الملكية الجماعية للدولة بصرف النظر عن المحتوى الإجتماعي والطبقي الحقيقي لهذه الملكية .

وهكذا إنزلق بعض كبار المنظرين الإشتراكيين وتاهت لدى بعضهم أسس الحساب الإشتراكي لتقييم المشروع سواء في صورته الفردية أم الجماعية[٤]

كما تلاحظ لى خلال ندوتين فكريتين لمناقشة كتيب الدكتور فؤاد مرسى "مصير القطاع العام" وضمت نخبة من كبار الكتاب والباحثين والنقابيين العاملين مخاطر إستمرار ذلك الخلط الفكرى وتأثيره السلبى على الممارسة السياسية لعدد ليس بقليل من الكوادر العمالية وتبنيها لشعارات ومواقف تضر على المدى البعيد بمركز قوى اليسار المصري وتباعد بينه وبين أهدافه المعلنة في العدالة الاجتماعية ، وسوف نعالج موضوعنا هنا في مطلبين فنعالج في المطلب الأول المحاذير الواجب إتباعها عند إستخدام أسس المحاسبة الرأسمالية في تقييم أداء شركات القطاع العام ثم نتناول في المطلب الثاني كيفية حساب واستخلاص الربح الحقيقى لرأسمالية الدولة من ناتج عمل العمال بهذه الشركات (فائض القيمة) .

المطلب الأول : لماذا الحذر من أساليب المحاسبة الرأسمالية ؟

تستند معظم الدعاوى الرامية لتفكيك شركات القطاع العام وبيعها إلى المليونيرات الجدد إلى أسس المحاسبة الحكومية القائمة على مفهوم رأسمالى بحت في حساب معدل الأرباح والخسائر في المشروع وقد أدهشنى أن عدد كبيرا من الكتاب الاشتراكيين قد انزلق مستخدما نتائج ومؤشرات الأداء عن هذه الشركات التي تصدرها بعض الأجهزة الحكومية مثل مركز معلومات القطاع العام أو وزارة المالية أو وزارة الصناعة .. الخ دون أن يبذل هؤلاء الاشتراكيون جهدا في إعادة تركيب الصورة وتحليل المشتملات والبنود المحاسبية التي أدت إلى هذه النتيجة أو تلك .

فعلى سبيل المثال ، يستخدم البعض بند رأس المال المستثمر وبند فائض العمليات الجارية لاستخلاص الإتجاه العام لمعدلات الفائض القابل للتوزيع وحساب معدل الأرباح (أو الخسائر) لهذه الشركة أو تلك ، دون أن يراجع بدقة المكونات العينية والنقدية لرأس المال المستثمر هذا ، حيث نشاهد تجاهل لبعض العوامل في تضخم رأس المال المستثمر مثل :

العامل الأول :

إن بعض الشركات قد قامت بتوسعات دون دراسة جدوى حقيقية لإحتمالات التسويق وهو ما يؤدى في كثير من الأحيان إلى توقف هذه التوسعات بعد فترة (مبانى – آلات في صناديق مغلقة .. الخ) مما يؤدى إلى إظهار الرأسمال المستثمر بصورة مبالغ فيها .وقد أظهرت فعلاً دراسة حديثة لمركز معلومات القطاع العام أن ٣٠% إلى ٤٥% من المال المستثمر عبارة عن مشروعات تحت التنفيذ أى إستثمارات مجمدة فعلياً (طاقة عاطلة) ولكنها في المحاسبة الحكومية تضاف إلى مقام المعادلة الرياضية ليظهر العائد على الإستثمارات بأقل من قيمته ؟!! [٥]

العامل الثاني :

إن الجهد الإستثماري الذي تم في السنوات الخمس الماضية لإجراء عمليات الإحلال والتجديد بشركات القطاع العام (٦٠% من الأنفاق الإستثماري) قد جاءت مربوطة على جهات معينة وأسواق محددة معظمها أمريكية وأوربية [٦] وهي بالتالي محملة بأسعار دولية مبالغ فيها كما أن إسراف ومظهرية عدد كبير من القيادات الإدارية قد أدى لتحميل وحداتهم عبء التوسع في المباني الإدارية وتأثيثها بصورة غير مبررة اقتصاديا (موكيت- تكييف- سيارات ملاكى- أثاث ... الخ) بحيث تحمل

عينها فعلاً عمال الورش والإنتاج وهي تؤدى في مجملها إلى تضخم بنود التكاليف على حساب الأرباح النهائية للوحدات .

العامل الثالث :

هناك مشكلة اقتصادية وسياسية تتمثل في أن ٦٠% من مستلزمات الإنتاج السلعية والخدمية تأتي من الخارج وغالبا من السوق الأوروبى والأمريكي وهي دائما مرتفعة الأسعار بفعل ربطها بنظام القروض وشروطه مما يؤدى إلى عدم توازن عناصر التكاليف للمنتجات وبالتالي إظهار الحساب الختامي لبعض الشركات في صورة خسائر نظرا لصعوبة تسويق منتجاتها بالخارج (لوجود نظم حمائية وحصص في أمريكا وأوروبا) أو بالداخل بالأسعار المرتفعة هذه وهي مشكلة تخرج عن حدود العمال المصريين أو حتى الإدارة المصرية فهي من طبيعة سياسية واجتماعية يتحملها نظام الحكم ذاته بفعل دفعه للاقتصاد المصري إلى الاندماج والتبعية في السوق الرأسمالي الدولى .

العامل الرابع :

كما أن بعض أصدقائنا الاشتراكيين والنقابيين كثيرا ما تحدثوا عن خسائر شركاتهم كما تظهرها نتائج الأعمال والحساب الختامي دون أن يعتنى هؤلاء بمعرفة كيف يمكن التأكد من عدم تجنيب جزء أكبر من الاحتياطات مثلا أو عدم المبالغة في المصروفات الإدارية أو عدم تقييم رأس المال المستثمر ذلك العام حيث من شأن هذه الألاعيب المحاسبية أن تظهر النتائج بالصورة التي ترغبها الإدارة أو الوزير المختص أو حتى رئيس الجمهورية لأغراض سياسية أو وظيفية أنانية .

هذه عينة من بعض الخلط وبعض الخطأ ، ولكن هل يعنى ذلك انه ليس ثمة مشكلات في البنية الإدارية والاقتصادية الراهنة لهذه الشركات ؟

بالقطع كلا .. فهناك إختلالات واضحة سبق وتعرضنا لها في الفصل الثالث من هذا الكتاب .

المطلب الثاني : فائض القيمة المستنزف من عمال القطاع العام :

بعد أن تعرضنا للأسس المحاسبية الرأسمالية والألاعيب المحاسبية التي تؤدى إلى إظهار نتائج الأعمال لشركات القطاع العام بصورة غير حقيقية ، علينا هنا أن نتوقف عند الأسس العلمية الإشتراكية لتحليل نتائج هذه الشركات وإتاحة الفرصة لكل

النقابيين والمهتمين في المصانع والشركات ليتعرفوا على هذه الأسس وكيفية استخلاص الجهد الحقيقى للعمال والأرباح المحققة فعلاً من غابة الأرقام التي غالبا ما يغرقنا فيها المحاسبين الرأسماليين ويعتمد هذا الأساس الإشتراكي لتحليل نتائج الأعمال على حجر الزاوية المسمى "فائض القيمة" . فما هو فائض القيمة هذا ؟ وكيف يمكن قياسه واستخلاصه ؟

مما لا شك فيه أن الجهد النظري للطبقة الرأسمالية العالمية- والمصرية- ظل لعقود طويلة منصب على طمس مفهوم "فائض القيمة" وسط غابة من البنود المحاسبية بحيث تاهت حتى لدى بعض حاملي لواء الإشتراكية في مصر الآن !!!

و"فائض القيمة" هو ذلك الجزء غير مدفوع الأجر من إنتاج العمال الصناعيين . فمثلا إذا كان أجر العامل ثلاثة جنيهات يوميا مقابل ٨ ساعات عمل، فأن صاحب العمل (أو الحكومة) يضمن دائما أن يربح من وراء العامل ما يعادل ضعف هذا المبلغ أو أكثر والأمر يتوقف طبعا على مستوى مهارات ذلك العامل وعلى مستوى تطور تقنية الماكينة التي يقف أمامها هذا العامل وأخيرا على مستوى التطور التكنولوجى عموما في سير عملية الإنتاج والخدمات المرتبطة بها (التغليف والتعبئة والنقل والتسويق ... الخ) وبالتالي فقد يكون الثلاثة جنيهات هذه في بعض الصناعات لا تعادل سوى جهد ساعة واحدة من ذلك العامل أو ساعتين أو ثلاثة ، المهم إنه يبقى هناك عدد من الساعات يعملها ذلك العامل دون مقابل من ذلك الرأسمالي سواء أكان هذا الرأسمالي فردا أو حكومة .

وبالطبع فأن تفاوت المستوى التكنولوجى من صناعة لأخرى أو كما كان يسميه كارل ماركس تفاوت التركيب العضوى لرأسمال من صناعة لأخرى يؤدى مباشرة إلى تفاوت معدل فائض القيمة المستنزف من عنصر العمل وهذا ما يحدث في شركات القطاع العام في مصر الآن .

بعد هذا كيف يمكن أن نستخلص فائض القيمة ونرد به على الدعاوى بأن عمال مصر لا ينتجون وان الشركات الحكومية تخسر ؟!

وفقا للمعادلة التالية يمكن معرفة الحقيقة :

القيمة المضافة الصافية = الإنتاج الإجمالي بسعر السوق – (إعانات الإنتاج والتصدير + ضرائب ورسوم سلعية وجمركية + مستلزمات سلعية وخدمية + الإهلاك) .

وهذه القيمة المضافة الصافية عبارة عن نصيب عوائد الملكية (نصيب الحكومة) ونصيب الأجور (العمال) .

وعوائد الحكومة هذه هي فائض القيمة في المحصلة النهائية .

صحيح إنه يدخل الخزينة العامة في صور شتى مثل نصيب الحكومة من الإشراف والإدارة وحصة بنك ناصر وعوائد الدولة والخدمات من ضرائب والأرباح المحتجزة للتمويل الذاتى وحصة المساهمين والعاملين النقدية ... الخ .

لقد بلغ هذا الفائض طوال السنوات العشر الماضية (١٩٧٥ ـ ١٩٨٥) نحو ٢٠ الف مليون جنيه ، كما أظهرناها قبل قليل .

علينا هنا أن نتوقف عند ثلاثة نتائج هامة للغاية:

النتيجة الأولى :

إنه بالرغم من زيادة أجور العاملين بشركات القطاع العام خلال العشر سنوات محل الدراسة فإن متوسط ما يتقاضاه العمال (والموظفون العاملون في هذه الشركات) لا يعادل سوى ٤٤% في المتوسط من ناتج عملهم خلال العشر سنوات ويبقى للحكومة ٥٦% .

النتيجة الثانية :

هي ما سبق وذكرناه بان الأجور الصافية التي تصل إلى جيوب العمال وأسرهم لا تزيد عن ١٥% إلى ٢٠% من إجمالي القيمة الصافية أى بعد خصم الضرائب واشتراكات التأمينات والمعاشات أى نصف القيمة التي ترد في الإحصاءات الرسمية.

النتيجة الثالثة :

إنه بتحليل هيكل العمالة بشركات القطاع العام نجد أن ٦٠% منها عبارة عن عمالة إنتاجية فعلاً (حرفية وفنية وجزء من التخصصية والخدمات المعاونة) بينما هناك نحو ٤٠% من العمالة مكتبية لا تقوم بعمل إنتاجى مباشر وقد قمنا بدراسة تطبيقية لأحدى هذه الشركات (شركة حلوان للغزل والنسيج) عام ١٩٨٢/٨١ لنتعرف على نمط توزيع الأجور فتبين أن نصيب المجموعة المكتبية والإشرافية من الأجور تعادل نحو ٣٥% بينما نسبتها من العمالة لا تزيد عن ٢٣% هذا مقابل ٦٥% من

الأجور ينالها ٧٧% من العاملين في الوظائف الفنية والحرفية كما يظهرها البيان التالي :

جدول (٣٥)

تحليل لهيكل العمالة والأجور بشركة مصر حلوان للغزل والنسيج

من واقع ميزانية ١٩٨٢/٨١

المجموعة الوظيفية	% من العمالة بالشركة	نصيبهم من الأجور والبدلات الثابتة
١- الوظائف العليا	%٠,٦	%١,٧
٢- الوظائف المكتبية والإشرافية	%٢٢,٨	%٣٣,٤
٣- الوظائف الفنية والحرفية	%٧٦,٦	%٦٤,٩
الإجمالي	%١٠٠	%١٠٠

المصدر : من واقع تحليل ميزانية الحساب الختامي للشركة لعام ١٩٨٢/٨١.

هذه النتيجة أو الإختلال في توزيع الأجور والبدلات ليس قاصراً على هذه الشركة وإنما نجد عشرات الأمثلة في شركات أخرى ، وقد قام الدكتور نبيل الحسيني بدراسة مماثلة في الشركة العربية للأدوية والصناعات الكيماوية واستخلص نفس النتائج تقريباً [٧] ، ويزداد الأمر سوءا إذا أخذنا في الصورة التفاوت بين شركات القطاع العام الإنتاجية وشركات القطاع العام الخدمية (التجارة – التأمين – النقل – الثقافة – القطاع المصرفي).

النتيجة الرابعة :

إنه بتحليل مبالغ الأجور المشار إليها في الجدول رقم (٣٤) نجد إنها لا تعبر عن الحقيقة في مجملها ذلك أن هذه المبالغ يدرج بها مزايا عينية لا يحصل عليها العمال فعلاً ، كالخدمات الاجتماعية وللخدمات الرياضية والترفيهية ...الخ كما أن من شأن مراجعة نصيب العمالة الإدارية والمكتبية على مستوى القطاع العام والتي تمثل معظمها عبء اقتصاديا وسياسيا على عمال الإنتاج أن تظهر الأجور الحقيقية التي

يتقاضبها هؤلاء العمال بأقل بنحو ٢٠% إلى ٣٠% مما يظهره الجدول رقم (٣٤) دون أن يؤثر ذلك على فائض القيمة المستنزف من العمال .

فهذا الجيش من المتعطلين على المكاتب غالبا ما يلعب دور كاسر الإضراب ويقف موقفا سلبيا أمام مطالب ونضالات العمال في المصانع والورش

* * * * *

هوامش الفصل الرابع

(١) حول هذا الموضوع يمكن الرجوع إلى العمل البحثي الجاد :

- د. رمزى زكى "مشكلة التضخم في مصر .. مع برنامج مقترح لمكافحة الغلاء، القاهرة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٨٠

(٢) الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، النشرة الإحصائية ، العدد السادس يناير ١٩٨٧

(٣) لمزيد من التفاصيل حول موضوع الضرائب في مصر راجع مؤلفنا" أزمة الانتماء في مصر" مرجع سابق خاصة الصفحات من ٩٥ حتى ١١٠

(٤) من أبرز الأمثلة على ذلك كتابات أحد أبرز مفكرى اليسار المصري أنظر:

- د. فؤاد مرسى " مصير القطاع العام" القاهرة دار الثقافة الجديدة ، ١٩٩٣

(٥) مركز معلومات القطاع العام ، مرجع سابق وكذلك وزارة الصناعة "المعاملات والمؤشرات الاقتصادية لشركات وزارة الصناعة حتى ٣٠ يونية ١٩٨٥" مرجع سابق .

(٦) مركز معلومات القطاع العام ، مرجع سابق وكذلك الدراسة الجادة:

- دينا جلال "المعونة الأمريكية .. لمن .. مصر أم أمريكا" كتاب الأهرام الاقتصادي ، ديسمبر ١٩٨٨ صـ٢٣ وما بعدها .

(٧) د. نبيل الحسينى ، مرجع سابق

الفصل الخامس

قضايا في الإصلاح الاقتصادي والإداري

المبحث الأول

من الذي يستهلك في مصر ؟

بالقدر الذي تعالت فيه التصريحات الرسمية تشكك في إنتاجية وكفاءة العامل المصري وتقارن بين أدائه ونظيره في أوروبا وأمريكا واليابان [١] . بالقدر نفسه الذي تزايدت فيه التعليقات من جانب كبار المسئولين عن الإستهلاك المبالغ فيه للمواطن المصري [٢] وكانت أبرز الأمثلة في هذا المجال متوسط إستهلاك المواطن المصري من الدقيق والسكر والكهرباء .. الخ .

فإذا حاولنا إستخلاص نتائج هذه التصريحات الرسمية المستندة إلى إحصاءات أو بيانات تقدم إلى السيد رئيس الجمهورية يتبين لنا النتائج التالية:

أولاً : أن الشعب المصري .. وفقا لهذه البيانات ، يعتبر من أعلى الشعوب إستهلاكاً في العالم مقارنة بشعوب أخرى خاصة بالنسبة للسلع المشار إليها وهذا ما عاد وأشار إليه أحد أبرز خبراء البنك الدولي المصريين بقوله "أن ما يميز مصر هو اعلى نسبة إستهلاك في العالم للفرد في السعرات الحرارية نظرا لوجود اعلى معدل لدعم أسعار السلع الغذائية في العالم على الإطلاق [٣]

ثانياً : أن هذا الواقع يستدعي كخطة عاجلة أن يتم ضغط هذا الإستهلاك سواء بإستخدام التحديدات والحصص الكمية أو بإستخدام الأدوات السعرية .

ثالثاً : وبالنتيجة فأن مرحلة من التقشف والإفقار المطلق لسكان الريف والمدينة الفقراء هي السياسة المعتمدة في ضوء برامج إعادة الهيكلة Readjustment التي بدأ العمل بها منذ عام ١٩٨٧ .

والحقيقة أن البيانات والإحصاءات المتاحة حول هذا الموضوع متنوعة بل وأحيانا متضاربة بحيث ينبغي على المحلل الاقتصادي أن يتعامل معها بدرجة من الحرص والحذر .

قراءة في حجم إستهلاكنا :

تشير أرقام الإستهلاك العائلي الخاص بالأفراد أن هناك زيادة ظاهرية كبيرة خلال الخمسة عشر عاما الماضية، حيث زاد إستهلاك الأفراد (بالأسعار الجارية) من ٢١١٨ مليون جنيه عام ١٩٧١/٧٠ إلى أن بلغ ١٨٦٦٨ مليون جنيه عام ١٩٨٦/٨٥ [٤]. أى ما يقارب التسعة أضعاف أى ما يعادل ٦٠ % سنوياً . فهل الزيادة حقيقية ؟

حتى نستطيع أن نقدم إجابة علمية على هذا التساؤل الحيوى ينبغي أن نأخذ بعين الاعتبار ثلاثة حقائق إضافية هي :

١- ما هو مستوى تطور الأسعار الرسمية أو الحقيقية خلال هذه الفترة الحافلة بالقفزات في الأسعار ؟
٢- ما هو حجم التزايد السكاني خلال تلك الفترة ؟
٣- ما هو نمط الأنفاق الإستهلاكى العائلى بين مختلف الطبقات الاجتماعية في مصر خاصة بعد انتهاج النظام والحكم لسياسة الانفتاح والإستفادة بنتائج الحقبة النفطية ؟

فلنتناول كل واحدة من هذه التساؤلات الفرعية التي تشكل حقائق جوهرية ينبغي مراعاتها عند تحليلنا لتطور الإستهلاك العائلى في مصر خلال الفترة محل الدراسة .

أولاً : مستوى تطور الأسعار الرسمية والحقيقية :

إذا أخذنا بما ينشره الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء حول تطور الرقم القياسي لأسعار المستهلكين في مصر وباتخاذ عام ١٩٧١/٧٠ كسنة أساس فإن الرقم القياسي للأسعار الرسمية قد زادت إلى ٤٨٨% عام ١٩٨٦/٨٥ [٥] أى أن الأسعار الرسمية لحاجات المستهلكين قد تضاعف خمسة مرات تقريباً .

فإذا نحينا الإنتقادات الموجة إلى الأساس الرياضي المتخذ من جانب الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء في حساب الرقم القياسي **(رقم قياسى لا سيبرز أم رقم قياسى باش)** * [٦] والذي يظهر الزيادة في الأسعار بأقل من قيمتها الحقيقية في

---

* يحسب رقم قياسي باش وفقا للمعادلة التالية :

مجـ ك٢ ع١ / مجـ ك١ ع١ حيث ك و ع هما الكميات وأسعار السلع فى الفترة ١ ، ٢

السوق فأنه بقسمة الرقم القياسي للأسعار على نسبة التطور في الإستهلاك العائلى خلال الفترة (تسعة أضعاف / خمسة أضعاف) فأننا نكتشف أن الزيادة الحقيقية في الإستهلاك العائلى في مصر خلال الخمسة عشر عاما لا تزيد عن ١,٨ مرة .

وهكذا فإنه على مدى الفترة من عام ١٩٧١/٧٠ حتى ١٩٨٦/٨٥ لم تزد القيمة الحقيقية للإستهلاك العائلى عن ١,٨ مرة برغم التزايد السكاني وغيرها من العوامل الاقتصادية والاجتماعية .

ثانياً : معدل التزايد السكانى :

يزداد الأمر وضوحا حينما نأخذ في الإعتبار مستوى ومعدل تزايد السكان في مصر خلال نفس الفترة ؛ ففي عام ١٩٧١/٧٠ كان عدد السكان ٣٤ مليون نسمة زاد حتى بلغ ٤٨ مليون نسمة عام ١٩٨٦/٨٥ أى بزيادة قدرها ٤١% (بمعدل سنوي ٢,٧) .

وبحساب بسيط فإن مقارنة التزايد السكانى بمعدل التزايد في الإستهلاك الحقيقى يظهر أن هذا الإستهلاك في حقيقته قد انخفض عما كان عليه عام ١٩٧١/٧٠ .

فكيف نفسر مع هذا ظواهر الإنتعاش الإستهلاكي لدى بعض الفئات الاجتماعية ومن أبرزها :

١- التوسع في إستهلاك الكماليات وشراء السلع المعمرة كالسيارات والثلاجات وأجهزة التكييف والأجهزة الكهربائية الأخرى .

٢- الرواج في قطاع الإسكان والتشييد والإقبال على تملك وحجز وحدات سكنية في المدن وغيرها.

٣- انتعاش بعض الأنشطة الإستهلاكية المرتبطة بالصناعات الغذائية (الحلوى - المياه الغازية .. الخ)

من السهل أن تبين أن وراء هذه الظواهر الإستهلاكية عنصرين أساسين:

الأول : هو التدفق شبه المنتظم لتحويلات العاملين المصريين بالخارج والتي تتجاوز ثلاثة مليارات جنيه سنوياً والتي تجاوزت منذ عام ١٩٧٤ حتى ١٩٨٥ نحو ٨٨٣٢ مليون دولار أمريكى [٧]

الثاني : هو إستغلال البعض من رجال المال والأعمال الجدد لفوضى التسهيلات المصرفية للحصول على قروض بلا ضمانات [٨] وهكذا جرى تحويل جزء كبير من التوظيفات الإستثمارية التنموية والمفيدة على الأجلين المتوسط والطويل إلى توظيفات تجارية تحقق عائد سريع لأصحابها دون أضافه حقيقية لقوى المجتمع الإنتاجية .

ثالثاً : التوزيع الإجتماعي للإستهلاك العائلى :

من آفات الإحصاءات والبيانات الرسمية والتي يعتمد عليها كبار المسئولين في أحاديثهم وتصريحاتهم هي إستخدام المتوسطات الحسابية سواء في تقدير متوسط إستهلاك الفرد من إستهلاك سلعة معينة أو متوسط دخل الفرد ..الخ

فمثلاً إذا كان حجم الإستهلاك من السكر في مصر يعادل عام ١٩٨٦/٨٥ نحو ١,٦ مليون طن وكان عدد سكان البلاد في نفس السنة ٤٨ مليون نسمة ، وبهذا فإن متوسط إستهلاك الفرد من السكر يعادل ٣٤ كيلو جرام ، ويتغافل هذا المعيار المختل عن طبيعة التركيب السكانى (أطفال – شيوخ – نساء – رجال .. الخ) والتركيب الإجتماعي لهؤلاء السكان (فقراء- أغنياء- متوسطي الحال) وهو ما يترتب عليه تباين وتفاوت النمط الإستهلاكي وبالتالي حجم الإستهلاك لكل فرد حسب شريحة العمر أو وجوده في بيئة اجتماعية وشريحة من الدخل وهكذا بالنسبة للدقيق والكهرباء وغيرها من السلع .

لذا فقد يكون من المناسب التوقف عند نمط إستهلاك الدقيق في مصر عام ١٩٨٦ لما يكشفه من خلل في المنظور السياسي للمسئولين وكذا عن خلل في الإدارة الاقتصادية الرشيدة من جانب دوائر صنع وإتخاذ القرار .

ووفقاً للبيان المتاح من هيئة القطاع العام للمطاحن والصوامع والمخابز عام ١٩٨٦ فإن لدينا نحو ٥٧٩١ مخبزاً يملكها الأفراد ونحو ٣٠٧مخبزاً آخرى مملوكة للقطاع العام ؛ وتتوزع هذه المخابز بين صناعة الرغيف البلدى وأخرى لإنتاج المنتجات الشامية والإفرنجية ويتوزع على هذه المخابز حصص من الدقيق على النحو التالي [٩]

جدول رقم (٣٦)

توزيع المخابز وحصتها السنوية من الدقيق عام ١٩٨٥

النوع	قطاع خاص	قطاع عام	الجملة
عدد مخابز بلدية	٣٦٠٩	١٠٠	٣٧٠٩
حصتها من الدقيق	٢ مليون طن	١٧٣ ألف طن	٢,٢ مليون طن
مخابز شامية وإفرنجية	٢١٨٢	٢٠٧	٢٣٨٩
حصتها من الدقيق	٩٢٩ ألف طن	٢٥٨ ألف طن	١,٢ مليون طن

المصدر : الهيئة العامة للصوامع والمخابز ، ١٩٨٦

ويتبين من هذا البيان أن إجمالي الحصة المستخدمة من الدقيق لإستهلاك الشعب المصري بلغت ٣,٤ مليون طن يخص منها المخابز البلدية (خبز فقراء المدينة وبعض الريف) ما يعادل ٦٤% أما الباقى وقدره ٣٦% فهو مخصص للمخابز الشامية والإفرنجية . هذا من ناحية .

ومن ناحية أخرى فإن إجمالي إستهلاكنا من القمح ذلك العام يعادل ٨,١ مليون طن (منها ١,٩ مليون إنتاج محلى و ٦,٢ مليون واردات) وهذه الكمية من القمح يجري تحويلها بمعدل تحويل ٧٥% إلى ٦,٤ مليون طن دقيق فأين تذهب هذه الكمية المتسربة والتي تعادل ٣ مليون طن دقيق ذلك العام وكل عام ؟ هنا يجد التحليل الإجتماعي مجاله الطبيعي في التفسير ورسم السياسات البديلة ؛ ونستطيع أن نشير إلى منافذ ثلاثة لهذا التسرب:

الأول : جزء يستفيد به أغنياء الريف ومربى الماشية حيث بلغت رؤوس الأبقار والجاموس ذلك العام ٥،٥ مليون رأس ويقدر هذا الجزء بنحو ٠,٧ مليون طن .

الثاني : يتم إهداره بسبب سوء التخزين بالصوامع وأثناء عمليات النقل ويقدر هذا الجزء بنحو ١,٠ مليون طن .

الثالث : فهو الجزء الذي يتجه لخدمة الطبقات الاجتماعية الأكثر في المجتمع ويقدر بنحو ١,٣ مليون طن دقيق من أجود الأنواع حيث تنتشر في مصر

أكثر من عشرة آلاف مصنع للحلويات الفاخرة علاوة على الفنادق الكبرى والمنتجعات السياحية وكلها تقدم افخر أنواع الحلويات وغيرها مستخدمة بذلك هذه الأنواع من الدقيق الفاخر .

فهل تغير الحال بعد مرور خمسة عشر عاماً؟

الحقيقة أن تحليل بيانات عام ١٩٩٩ عن الخدمات التموينية بالمحافظات تكشف عن تدهور نسبي في أوضاع الاستهلاك العام من الدقيق ومنتجاته بالنسبة للفقراء ومحدودي الدخل، ذلك أن حجم الحصص المصروفة من الدقيق المدعوم للمخابز الموجودة بجميع محافظات الجمهورية عام ١٩٩٩ قد بلغ ٤٣٢١ ألف طن (٨) – أي نحو ٤,٣ مليون طن دقيق -** فإذا قارنا بين معدل الزيادة في حجم مخصص الدقيق المدعوم خلال الفترة١٩٨٥ و ١٩٩٩ ومعدل الزيادة السكانية خلال نفس الفترة يمكنا استخلاص نتائج لا شك فيها بشأن تدهور النصيب النسبي للمواطن المصري للدقيق المدعوم خلال هذه الفترة خاصة مع تسارع وتيرة الخصخصة والتحول إلى آليات السوق كجزء من تحول اقتصادي واجتماعي وسياسي شامل في الدولة المصرية منذ عام ١٩٧٤ وإن تزايد وقع معدله بعد عام ١٩٩١:

معدل الإنخفاض النسبي في حصة المواطن من الدقيق المدعوم خلال الفترة ١٩٨٥ / ١٩٩٩ = معدل الزيادة في مخصص الدقيق خلال الفترة ÷ معدل التزايد السكاني خلال نفس الفترة = ١٢٦,٥% (من ٣,٤ مليون طن إلى ٤,٣ مليون طن) ÷ ١٣٨,٣% (من ٤٧ مليون نسمة إلى ٦٥ مليون) = ٠,٩%

أي أن المواطن المصري عام ١٩٩٩ قد بات تحصيل على أقل مما كان يحصل عليه عام ١٩٨٥ بنحو ١٠% من الدقيق المدعوم. والجدول التالي يبين التوزيع الجغرافي للخدمات التموينية بالمحافظات.

* الرقم الذي أورده كتاب مركز معلومات مجلس الوزراء لعام ١٩٩٩ يشير إلى أن ما خصص من دقيق مدعوم لمحافظتي الاسكندرية والمنوفية هو ٨٨٣٦ ألف طن للأولى و ١٠٣٢٣ ألف طن للثانية، ونعتقد أن هذا الرقم خطأ لأن ما خصص للقاهرة وهي تضم أكثر من ضعف سكان الاسكندرية وعدد المخابز فيها يزيد الضعف عن مخابز الإسكندرية كان ٦٨٩ ألف طن وكذا فإن المنوفية لا تضم سوى ٤٦٧ مخبزاً وعدد سكانها تقارب ثلث سكان محافظة القاهرة بما جعلنا نميل إلى الاعتقاد بوجود خطأ مادي في أرقام محافظتي الاسكندرية والمنوفية وأن الأرقام الصحيحة هي غالباً ٨٣٦ ألف طن للأولى و ١٠,٣ ألف طن للثانية.

جدول رقم (٣٧)

الخدمات التموينية بالمحافظات في عام ١٩٩٩

م	المحافظة	عدد المخابز				نصيب السكان من المخبز نسمة/ مخبز	إجمالي الحصة المنصرفة من الدقيق المدعم ألف طن
		نصف آلية	نصف آلية	يدوية	إجمالي مخابز		
١	القاهرة	٩	١٣٣٣	٤٠٥	١٧٤٧	٣٩٧٥	٦٨٩
٢	الاسكندرية	صفر	٧٠٠	١٩٦	٨٩٦	٣٨٥٥	٨٣٦
٣	بور سعيد	صفر	٤٢	٦٩	١١١	٤٣٦٦	٣٦
٤	السويس	١	٢٢١	٤٣	٢٦٥	١٦٥٦	٣٤
٥	دمياط	٢	١٤٢	٦٩	٢١٣	٤٤٧٦	٧٦
٦	الدقهلية	صفر	٣٠٥	١٥٣	٤٥٨	١٠٤٤٩٩	١٩٦
٧	الشرقية	١٣	٣٣٥	٢٣٢	٥٨٠	٧٧٢٦	٢٠
٨	القليوبية	١	٦٢٣	٣٠٩	٩٣٣	٣٧٣٠	٢٣٦
٩	كفر الشيخ	٧٩	٦٢	٢٠١	٣٤٢	٦٧٨١	٨٢
١٠	الغربية	صفر	٦١٩	١٦٣	٧٨٢	٤٥١٠	١٣
١١	المنوفية	٢	٤٠٧	٥٨	٤٦٧	٦٢٦١	١٠,٣
١٢	البحيرة	٤	٢٩٧	٢٢٣	٥٢٤	٧٩٢٠	١٨٢
١٣	الاسماعيلية	صفر	١٤٧	١٥١	٢٩٨	٢٦٠٣	٩٤
١٤	الجيزة	٥٥٣	٦٨١	٦٣	١٢٩٧	٣٨٨٢	٢٦٨
١٥	بني سويف	صفر	١٣٨	١٩٤	٣٣٢	٦٠٣٣	١٠٦

١٦	الفيوم	١	١٣١	٢٠٧	٣٣٩	٦١٩٠	٨٢
١٧	المنيا	صفر	٢٧٤	٦٩٦	٩٧٠	٣٦١٢	٢١٣
١٨	أسيوط	١	٥٥٨	٩٩	٦٥٨	٤٤٦٧	٢٧٨
١٩	سوهاج	صفر	٣٤٢	١٨٨	٥٣٠	٦٢٠١	٣٠٩
٢٠	قنا	صفر	١٩٨	٤٦	٢٤٤	١٠٤٣٠	١٧٧
٢١	أسوان	صفر	١٢١	١٢٤	٢٤٥	٤١٣٨	٩٠
٢٢	الأقصر	صفر	١٩	٥٤	٧٣	٥١١٤	٤٨
٢٣	البحر الأحمر	صفر	٥٨	٩	٦٧	٢٤٦٠	٢١
٢٤	الوادي الجديد	صفر	٣١	٢	٣٣	٤٥٠٠	١١
٢٥	مطروح	صفر	٦١	٣٢	٩٣	٢٤٥٠	١١٧
٢٦	شمال سينا	صفر	٣٢	١٣	٤٥	٦٠٧٥	١٢
٢٧	جنوب سينا	صفر	١٦	٨	٢٤	٢٧٨٨	٨٤
	المجموع	**٦٦٦**	**٧٨٩٣**	**٤٠٠٧**	**١٢٥٦٦**		**٤٣٢٠,٣**

المصدر: مركز معلومات مجلس الوزراء، وصف مصر بالمعلومات عام ١٩٩٩

وبعد هذا هل يمكن القول أن متوسط إستهلاك الفرد المصري من الدقيق من أعلى المعدلات في العالم .. أظن أن الأمانة العلمية والحقائق الموضوعية تؤكد عكس هذا .

* * * * *

المبحث الثاني

دراسة التوزيع الأجري في الجهاز الحكومي.. دراسة حالة

تستحوذ دراسات العمالة والأجور ونمط توزيع الدخل في مصر باهتمام متزايد لدى مختلف الدوائر الرسمية والأكاديمية في البلاد. والحقيقة أن هذه المحاولات تركز على مصادر متعددة للبيانات ومناهج مختلفة للتحليل الاقتصادي والمالي.

وقد وجدنا من المناسب أن نتعرض في إطار التحليل الدوري لهيكل العمالة بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة إلى نمط توزيع الأجور وملحقاتها (مكافآت و حوافز..الخ) كنموذج تطبيقي وفقاً لمفاهيم التحليل الجزئي Micro على أن يستتبعه إجراء تحليل أكثر إتساعاً لنمط توزيع الأجور الفعلية على مستوى القطاعين الحكومي والعام. ونأمل أن نكون بهذه الخطوة، قد ساهمنا في دفع المحاولات القائمة حالياً لدراسة هيكل توزيع الأجور في مصر في علاقته بالأداء الإداري بالبلاد.

وقد جرت العادة في السنوات الماضية، أن تقوم الإدارة العامة للاحصاء الوظيفي بعمل حصر سنوي دوري وشامل عن هيكل العمالة بالجهاز.

وقد وجدنا من المناسب أن ندفع تحليلنا لهيكل العمالة بالجهاز- وكذا بالوحدات الإدارية المختلفة- بإجراء تحليل لنمط وهيكل توزيع الأجور بين مختلف المجموعات الوظيفية، حتى ما يتسنى لمتخذي القرارات والباحثين في مجالات الإدارة العامة على السواء التعرف على مناطق القوة والضعف في الهياكل الإدارية والأجرية بالدولة.

وبرغم ما يكتنف مثل هذه الدراسات من صعوبات بفعل عدم إكتمال قواعد البيانات في مجالات معينة، فإن الجهود لن تتوقف من أجل الوصول إلى تعرف أفضل عن واقعنا المالي والإداري.

وقد إستندت هذه الدراسة على ثلاثة مصادر للبيانات:

الأول: الحصر الوظيفي الشامل الذي أجرته الإدارة العامة للإحصاء الوظيفي عن العمالة بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، وفقاً للحالة في ١/ ١ / ١٩٨٧ (سلسلة الدراسات الإحصائية رقم ١٧٧).

الثاني: وثيقة الموازنة العامة للجهاز الإداري للعام المالي ٨٧/ ١٩٨٨ والخاصة بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

الثالث: أسلوب جمع البيانات المباشر، خاصة بالمسبة لشاغلي الوظائف الكتابية، العاملين بأقسام النسخ بالجهاز، والوظائف التخصصية المهنية (أطباء- مهندسين) نظراً لإختلاف المكافآت الممنوحة لهم، والبدلات ، عن بقية العاملين بالجهاز بنفس مجموعاتهم.

وقد أظهرت المقارنة بين التوزيع النسبي للمجموعات المختلفة والتوزيع النسبي للأجور والمكافآت، أن معدلات التشتت بين التوزيعين عالية نسبياً.

وقد قسمنا هذا المبحث إلى قسمين أساسيين، حيث تعرض أولهما إلى عرض لهيكل العمالة بالجهاز وتوزيعاتها الوظيفية، وخصائصها النوعية. وتناول الثاني التوزيع النسبي للأجور وملحقاتها بين مختلف المجموعات الوظيفية.

المطلب الأول: هيكل العمالة بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة عام ١٩٨٧

يتبين من واقع الحصر الشامل الذي أجرته الإدارة العامة للإحصاء الوظيفي أن العمالة تستوعب أكثر قليلاً من نصف العاملين بالجهاز، يليها الوظائف المكتبية. والبيان التالي يوضح ذلك:

جدول رقم (٣٨)
توزيع المجموعات الوظيفية بالجهاز، وموقف القائمين وغير القائمين حسب الحالة في ١/ ١/ ١٩٨٧

الحالة الوظيفية / الوظائف	قائم بالعمل	غير قائم بالعمل	المجموع	%
- الوظائف العليا	١٣٩	١٠	١٤٩	%٦,٩
- الوظائف التخصصية	٨٤١	٢٨٢	١١٢٣	%٥٢,٣
- الوظائف المكتبية	٤٥٠	٧٩	٥٢٩	%٢٤,٦
- الوظائف الفنية	١٤	٣	١٧	%٠,٨
- الوظائف الحرفية	١٤١	١٠	١٥١	%٧,١
- الوظائفالمعاونة	١٥٨	١٢	١٧٠	%٧,٩
- المعينون مكافأة شاملة	٩	-	٩	%٠,٤
الإجمالي	١٧٥٢	٣٩٦	٢١٤٨	-
%	%٨١,٦	%١٨,٤	%١٠٠	

المصدر: الإدارة العامة للإحصاء الوظيفي، نتائج حصر العمالة بالجهاز في ١/١/ ١٩٨٧

أي أن نسبة القائمين بالعمل بالجهاز، والبالغ عددهم ١٧٥٢ مشتغلاً، ويعادلون ٨١,٦% هم الذين سيكونون محل الإهتمام والتركيز في هذه الدراسة.

وإذا ما حاولنا التوسع في عرض توزيع العمالة وفقاً للدرجات المالية، يتبين الآتي:

جدول رقم (٣٩)

توزيع القائمين بالعمل بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة فقاً للدرجات المالية عام ١٩٨٧

الدرجة	العدد	%
- إن شاغلي الوظائف العليا وكبير الباحثين	١٥٧	%٩
- إن شاغلي الدرجة الأولى	١٧٨	%١٠
- إن شاغلي الدرجة الثانية	٣٦٦	%٢٠,٩
- إن شاغلي الدرجة الثالثة	٦٩٠	%٣٩,٤
- ان شاغلي الدرجة الرابعة	٢٢٢	%١٢,٧
- إن شاغلي الدرجة الخامسة	٦٠	%٣,٤
- إن شاغلي الدرجة السادسة	٧٠	%٤
- المكافأت الشاملة	٩	%٠,٥
المجموع	١٧٥٢	١٠٠

وكما يلاحظ فإن التركيب الهرمي للعمالة بالجهاز (قائمين بالعمل فقط) يرتكز بصورة أساسية على الدرجتين الثالثة (٣٩,٤%) والثانية (٢٠,٩%). أما غير القائمين بالعمل (أجازات خاصة- إعارات- مرافقة زوج..الخ) فقد بلغ عددهم في يناير ١٩٨٧ ، ٣٩٦ عاملا (٢٣٤ أنثى و ١٦٢ ذكرا).

ونظرا للحاجة إلى توزيع تفصيلي لدرجات القائمين بالعمل في عمليات تحليل التوزيع الأجري بالجهاز ، فإن البيان التالي يعرض هذا التوزيع بشئ من التفصيل:

جدول رقم (٤٠)

توزيع القائمين بالعمل بالجهاز وفقاً للوظائف والدرجات والنوع في يناير ١٩٨٧

النوع / الدرجة	ذكر	أنثى	الجملة	
			العدد	%
الوظائف العليا				
- ممتازة	٢	-	٢	
- عالية	٢٤	٢	٢٦	
- مدير عام	٨٥	٢٦	١١١	
جملة (١)	**١١١**	**٢٨**	**١٣٩**	**%٧,٩**
الوظائف التخصصية				
- كبير باحثين	٨	٥	١٣	
- الأولى	٥٨	٥٣	١١١	
- الثانية	٧٣	١٢٨	٢٠١	
- الثالثة	٢٧٦	٢٤٠	١٦	
جملة (٢)	٤١٥	٤٢٦	٨٤١	%٤٨
الوظائف المكتبية				
- مدير عام (كبير كتاب)	٤	١	٥	
- أولى	٥١	١٦	٦٧	
- ثانية	٤٣	٧٥	١١٨	

الدرجة / النوع	ذكر	أنثى	الجملة العدد	الجملة %
ثالثة	٥٠	٨٢	١٣٢	
- رابعة	٤٠	٨٧	١٢٧	
- خامسة	-	١	١	
جملة (٣)	١٨٨	٢٦٢	٤٥٠	%٢٥,٧
الوظائف الفنية				
- الثانية	١	-	١	
- الثالثة	١	٣	٤	
- الرابعة	٤	٥	٩	
جملة	٦	٨	١٤	%٠,٨
الوظائف الحرفية				
- الثانية	٤٦	-	٤٦	
- الثالثة	٣٢	-	٣٢	
- الربعة	٢٣	-	٢٣	
- الخامسة	٣٢	-	٣٢	
- السادسة	٨	-	٨	
جملة (٥)	١٤١	-	١٤١	%٨
الخدمات المعاونة				
- الثالثة	٦	-	٦	
- الرابعة	٦٣	-	٦٣	

الدرجة / النوع	ذكر	أنثى	الجملة: العدد	الجملة: %
- الخامسة	٢٢	٥	٢٧	
- السادسة	٥٦	٦	٦٢	
جملة (٦)	١٤٧	١١	١٥٨	%٩
المعينون بمكافآت شاملة	٣	٦	٩	%٠,٥
الإجمالي	١٠١١	٧٤١	١٧٥٢	%١٠٠
%	%٥٧,٧	%٤٢,٣	%١٠٠	%١٠٠

المصدر: المرجع السابق، ص ٩.

ويظهر التوزيع الراهن للقوى الوظيفية على إيرادات الجهاز المركزية (١٦ إدارة مركزية). إن أربعة منها تتركز بها ما يربو على ٥٨% من القوى الوظيفية بالجهاز، يأتي في مقدمتها الإدارة المركزية لشئون الأمانة العامة (٣٦%) يليها الخدمة المدنية (٨,٣%) ثم رئاسة الجهاز (٧,٢%) فالمعلومات (٦,٣%).

كما يظهر البيان المتوفر عن حركة الترقيات التي تمت بالجهاز خلال السنوات العشر الماضية (٧٧- ١٩٨٧) أن الحراك الوظيفي بين العاملين بالجهاز Job Mobility يشير بصورة مناسبة ومتوازنة إلى حد بعيد.

ومن حيث الهيكل التعليمي للعاملين بالجهاز يشكل الحاصلون على مؤهل جامعي (بكالوريوس- ليسانس) النسبة العظمى للعمالة بالجهاز (٥٢%) وبإضافة الحاصلون على مؤهل فوق جامعي (٨,٤%) فإن نسبة هؤلاء تصل إلىة (٦٠,٤%). يلي ذلك الحاصلون على مؤهل متوسط (١٧,١%) والمؤهلات دون المتوسطة (٧,٢%)، أما غير الحاصلون على مؤهلات دراسية فإن نسبتهم تعادل _١٣%) من إجمالي العمالة بالجهاز.

وتظهر عمليات الحصر للدورات التدريبية التي نظمت بالجهاز أن عدد من حصل على دورات تدريبية قد بلغ ١٥٦٩ مشتغلاً، بنسبة ٧٣% من إجمالي العمالة بالجهاز.

وتتفاوت عدد الدورات التي حصل عليها المشتغلون في المجموعات التطبيقية المختلفة. فنلاحظ أن مجموعة الوظائف العليا تبلغ نسبة من حصل منهم على دورات تدريبية نحو ٩٧,٣% من إجمالي شاغلي هذه الدرجة، وتنخفض هذه النسبة لشاغلي المجموعة التخصصية إلى ٨٨,١ ثم إلى ٦٩,٨% بالنسبة للذين حصلوا على دورات تدريبية من شاغلي المجموعة المكتبية. أما المجموعة الفنية فلم تحظ بإهتمام كبير في مجال التدريبات، ونأتي إلى المجموعة الحرفية حيث لم تتجاوز نسبة من حصل على دورات تدريبية عن ٢٥,٢% من إجمالي العاملين في هذه المجموعة. النسبة لمجموعة الخدمات المعاونة فإن النسبة تصل إلى ١٤,٧%.

٢ـ التوزيع الأجري بين العاملين بالجهاز عام ٨٦/ ١٩٨٧

تجد دراسة التوزيع الأجري بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، كما في غيره من الجهات والمصالح الحكومية المختلفة صعوبات لا حصر لها. بعضها يرجع إلى مستوى التبدل وعدم الإستقرار في الإجور المتغيرة (الحوافز والإجور الإضافية، والمكافأت) الممنوحة للعاملين والمجموعات الوظيفية المختلفة.

كما أن نظم صرف الحوافز شبه الجماعية في بعض الإدارات (التطوير، الترتيب..الخ) تجعل من الصعب ضبط متكامل للدخل الشخصي الحقيقي Personal real income .

على أية حال، فإن هذه البيانات برغم أهميتها، إلا أنه نظراً لضيق نطاق المستفيدين منها على مستوى الجهاز (أقل من مائتي عامل بالجهاز) وعدم إستقرارها عند مستوى محدد، تجعلنا نركز في تحليلنا على الأقسام الرئيسية للأجور والمكافأت والبدلات التي ينالها شاغلي المجموعات الوظيفية المختلفة وتحديد الإتجاهات العامة والأساسية لنمط توزيع الأجور على مستوى الوحدة.

جدول رقم (٤١)

التوزيع الأجري بين المجموعات الوظيفية بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة حسب موازنة ١٩٨٦ / ١٩٨٧

الدرجة	عدد شاغلي الدرجة	الربط التقديري	الأجور السنوية		المكافآت		البدلات		الجملة	
الوزير	١	٢٩٢٨	٢٩٢٨	٠,١ %	٣١٢٠	٠,٢	٤٢٠٠	١,٤	١٠٢٤٨	٠,٣
الممتازة	٢	٢٦٠٣	٥٢٠٦		٣٢٤٠		٣٤٨٠		١١٩٢٦	
عالية	٢٦	٢١٠٠	٢٤٦٠٠		٤٢١٢٠		٣٢٤٤٨		٩٩١٦٨	
مدير عام	١١١	١٩٠٠	٢١٠٩٠٠		١٢٧٨٧٢		٢١٣١٢		٣٦٠٠٨٤	
جملة الوظائف العليا	١٣٩	–	٢٤٠٧٠٦	١١,٥	١٧٣١١٢	١٣,٣	٥٧٢٤٠	١٩,١	٤٧١١٧٨	١٢,٦
كبير باحثين	١٣	١٩٠٠	٢٤٧٠٠		١٤٨٢٠		٢٤٩٦		٤٢٠١٦	
الأولى	١١١	١٦٠٠	١٧٧٦٠٠		١٠٦٥٦٠		٢١٣١٠		٣٠٥٤٧٠	
الثانية	٢٠١	١٤٠٠	٢٨١٤٠٠		١٦٨٨٤٠		٣٨٥٩٠		٤٨٨٨٣٠	
الثالثة	٥١٦	١١٠٠	٥٦٧٦٠٠		٣٤٠٥٦٠		٩٩٠٦٨		١٠٠٦٩٢٨	
جملة الوظائف التخصصية	٨٤١	–	١٠٥١٣٠٠	٥٠,٢	٦٣٠٧٨٠	٤٨,٣	١٦١٤٦٤	٥٣,٧	١٨٤٣٢٤٤	٤٩,٥
كبير كتاب	٥	١٩٠٠	٩٥٠٠		٥٧٠٠		٥٤٠		١٥٧٤٠	
أولى	٦٧	١٦٠٠	١٠٧٢٠٠		٦٤٦٤٠		٧٢٣٦		١٧٩٠٧٦	
ثانية	١١٨	١٤٠٠	١٦٥٢٠٠		١٠٣٦٠٠		١٢٧٤٤		٢٨١٥٤٤	
ثالثة	١٣٢	١١٠٠	١٤٥٢٠٠		٩٤١٦٠		١٤٢٥٦		٢٦٣٦١٦	
رابعة	١٢٧	٨٠٠	١٠١٦٠٠		٦٨٠٠٠		١٣٧١٦		١٨٣٣١٦	
خامسة	١	٧٠٠	١٧٠٠		٤٢٠		١٠٨		١٢٢٨	
جملة الوظائف العليا	٤٥٠	–	٥٢٩٤٠٠	٢٥,٣	٣٣٦٥٢٠	١٣,٣	٤٨٦٠٠	١٦,٢	٩٢٤٥٢٠	٢٤,٨
الثانية	١	١٤٠٠	١٤٠٠		٨٤٠		٩٦		٢٣٣٦	
الثالثة	٤	١١٠٠	٤٤٠٠		٢٦٤٠		٦٢٤		٧٦٦٤	
الرابعة	٩	٨٠٠	٧٢٠٠		٤٣٢٠		١٤٠٤		١٢٩٢٤	

تابع جدول رقم (٤١)

الدرجة	عدد شاغلي الدرجة	الربط التقديري	الأجور السنوية		المكافآت		البدلات		الجملة	
جملة الوظائف التخصصية	١٤	–	١٣٠٠٠	٠,٦	٧٨٠٠	٤٨,٣	٢١٢٤	٠,٧	٢٢٩٢٤	٠,٦
الثانية	٤٦	١٤٠٠	٦٤٤٠٠		٣٨٦٤٠		٤٤١٦		١٠٧٤٥٦	
الثالثة	٣٢	١١٠٠	٣٠٢٠٠		٢١١٢٠		٣٠٧٢		٥٩٣٩٢	
الرابعة	٢٣	٨٠٠	١٨٤٠٠		١١٠٤٠		٢٢٠٨		٣١٦٤٨	
الخامسة	٣٢	٧٠٠	٢٢٤٠٠		١٣٤٤٠		٣٠٧٢		٣٨٩١٢	
السادسة	٨	٦٠٠	٤٨٠٠		٢٨٨٠		٧٦٨		٨٤٤٨	
جملة الوظائف الحرفية	١٤١	–	١٤٥٢٠٠	٦,٩	٨٧١٢٠		١٣٥٣٦	٤,٥	٢٤٥٨٥٦	٦,٦
الثالثة	٦	١١٠٠	٦٦٠٠		٣٩٦٠		٥٠٤		١١٠٦٤	
الرابعة	٦٣	٨٠٠	٥٠٤٠٠		٣٠٢٤٠		٥٢٩٢		٨٥٩٣٢	
الخامسة	٢٧	٧٠٠	١٨٩٠٠		١١٣٤٠		٢٢٦٨		٣٢٥٠٨	
السادسة	٦٢	٦٠٠	٣٧٢٠٠		٢٢٣٢٠		٥٢٠٨		٦٤٧٢٨	
جملة الخدمات	١٥٨	–	١١٣١٠٠	٥,٤	٦٧٨٦٠	٥,٢	١٣٢٧٢	٤,٤	١٩٤٢٣٢	٥,٢
المعينون على مكافآت عاملة	٩	–	–	–	–	–	–	–	١٤٥٤٤	٠,٤
الإجمالي العام	١٧٥٩	–	٢٠٩٥٦٣٤	١٠٠	١٣٠٦٤٣٢	١٠٠	٣٠٠٤٣٦	١٠٠	٣٧٢٦٧٤٦	١٠٠

- هذا البند لا يشمل هنا المكافآت الجماعية والفردية أو مكافآت الخاصة ببعض الإدارات.
- البدلات كانت بواقع ١٦ جنيه لشاغلي الوظيفة التخصصية شهريا وتسعة جنيهات شهريا لشاغلي الوظيفة المكتبية.

ومن واقع البيانين رقم (٣، ٤)، يمكننا أن نلاحظ مدى التوافق أو التباين بين واقع الوزن النسبي لكل مجموعة وظيفية في الهيكل الوظيفي وبين النصيب النسبي من الأجور والمكافآت والبدلات السنوية، وهي ما يظهر في البيان التالي:

جدول رقم (٤٢)

التوزيع النسبي للعمالة والأجور والمكافآت والبدلات

المجموعة	الوزن النسبي للعمالة	النصيب النسبي من الأجور الأساسية	النصيب النسبي من المكافآت	النصيب النسبي من البدلات	النصيب النسبي من جملة الدخل
العليا	%٧,٩	%١١,٥	%١٣,٣	%١٩,١	%١٢,٦
الوظائف التخصصية	%٤٨	%٥٠,٢	%٤٨,٣	%٥٣,٧	%٤٩,٥
الوظائف المكتبية	%٢٥,٧	%٢٥,٣	%٢٥,٧	%١٦,٢	%٢٤,٨
الوظائف الفنية	%٠,٨	%٠,٦	%٠,٦	%٠,٧	%٠,٦
الوظائف الحرفية	%٨	%٦,٩	%٦,٧	%٤,٥	%٦,٦
الخدمات المعاونة	%٩	%٥,٤	%٥,٢	%٤,٤	%٥,٢
المكافآت الشاملة	%٠,٥	-	%٠,٤	-	%٠,٤
الإجمالي	%١٠٠	%١٠٠	%١٠٠	%١٠٠	%١٠٠

حيث نلاحظ أن مستوى التباين والتفاوت في توزيع الأجور بين مختلف تالمجموعات الوظيفية ملحوظا، ذلك أن ٧,٩% من العمالة تحوذ على ١٢,٦% من الأجور بينما ٤٨% من العمالة لا يتعدى نصيبها من الأجور ٤٩,٥% ..وهكذا.

* * * * *

المبحث الثالث

الإدارة والتشريع والسياسة

تتميز دراسة تاريخ القانون الوضعى بمجموعة من السمات الخاصة التي جعلت من الصعب تناولها دون التعرض لتطور التشكيلات الاقتصادية – الاجتماعية في هذا المجتمع أو ذاك ومدى تأثيرها في الأنساق الثقافية والسياسية في كل مرحلة تاريخية .

والحقيقة أن المجتمع البشري – بصفة عامة – قد شهد تحركا في إتجاهات محددة انتقل فيها نمط الإدارة والحكم من الطابع الفردى والاستبدادى ، المستند أحيانا إلى غطاء دينى يجعل من الملك إلها في ذات الوقت (مصر الفرعونية – الحضارة الصينية .. الخ) إلى نمط آخر يستند إلى توزيع أعباء الحكم والاختصاصات بين مركزين أو أكثر من مراكز صناعة القرار والإدارة السياسية للمجتمع والدولة .

وقد أرتبط هذا التطور إرتباطا أساسيا بمستوى التطور الاقتصادي والإجتماعي والثقافي الذي شهدته هذه المجتمعات وبرزت فيه طبقة التجار والصناع وقيادتها من المثقفين (محامين – أطباء – كتاب – فلاسفة ..الخ) وهو ما شهدته مجتمعات أوروبا في عصر النهضة (إنجلترا – فرنسا – إيطاليا) في آتون نار متوهجة كانت بقدر ما تدمر بنارها كل قديم تشكل قناديل العصر الجديد .

وفي مصر يبدأ تاريخ تحرر الطبقة الاجتماعية الجديدة ، بذلك المشهد الميلودرامي الذي قادة الضابط المصري أحمد عرابي مدعوماً بطوائف عديدة في المجتمع المصري أمام قصر الخديوى توفيق في سبتمبر من عام ١٨٨١ وإن كانت التجربة قد أجهضت بفعل التآمر بين الإستعمار البريطاني الزاحف وأطراف خائنة في داخل البلاد نفسها فأن جذوة الحرية ظلت كامنة تنتظر لحظة التوهج وهو ما حدث بعدها بأقل من عقدين من الزمان على يد مصطفي كامل ومحمد فريد ثم باشتعال الثورة المصرية الكبرى في مارس ١٩١٩ والتي لم تهدأ إلا بإصدار حكومة الإستعمار البريطاني تصريح ٢٨ فبراير عام ١٩٢٢ القاضى بالاستقلال المشروط .

وقد حاولت دراسات جادة- وإن كانت قليلة العدد- تتبع دور البرلمان المصري منذ عام ١٩٢٤ وحتى حل البرلمان عام ١٩٥٢ في صنع السياسة المصرية في ضوء

التعقيد والتداخل الذي حفلت به الخريطة الاجتماعية والسياسية المصرية خلال هذه الفترة المضطربة وغير المستقرة[١٠].

أما الفترة التي أعقبت عام ١٩٥٢ والتي حفلت بدورها بالعديد من التحولات والتبدلات في السياسة الاقتصادية والاجتماعية فبرغم ما حظيت به من إهتمام ملحوظ خارجياً وعربياً ، فإن هناك فجوة في دائرة معارفنا تتمثل في غياب تحليل اقتصادى - إجتماعيSocio-Economic للإصدار التشريعي والفئات المخاطبة به والمستفيده منه بالأساس .

وقد رأينا أن معظم المراجع العربية والأجنبية في هذا المجال تفتقر لبيان إحصائى واضح عن حجم هذا الإصدار التشريعي – مع مراعاة طابع توزيع السلطات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية – والتي جعلت الميزان يميل غالبا لصالح السلطة التنفيذية مما حدا ببعض الكتاب إلى وصف النظام السياسي في مصر بأنه نظام **"برلماسى"**[١١] وهو ما تجلى في سلطة رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون والتي أعادت تركيب الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والتفت حول سلطة المجلس التشريعي [١٢].

وقد أظهر البيان الذي قدمته إدارة الإحصاء والفهرس التابعة لأمانة شئون الجلسات بمجلس الشعب أن عدد القوانين الصادرة والإقتراحات بقوانين والقرارات بقوانين خلال الثلاثين عاما الممتدة من عام ١٩٥٧ (أول مجلس أمة بعد الثورة) إلى سبتمبر ١٩٨٧ قد بلغ ٣٠٩٩ قانونا موزعة على النحو التالي :

جدول رقم (٤٣)

الإصدار التشريعي من مجلس الشعب منذ عام ١٩٥٧ حتى عام ١٩٨٧

الفترة	قرارات بقوانين	مشروعات القوانين	إقتراحات بالقوانين	المجموع
١٩٨٧-١٩٥٧	٢٥٦	٢٥٠٨	٣٣٥	٣٠٩٩

المصدر: مجلس الشعب ، أمانة شئون الجلسات ، إدارة الإحصاء والفهرس بيان سبتمبر ١٩٨٧ .

أما من حيث توزيعها حسب الدورات التشريعية فيظهرها البيان التالي :

جدول (٤٤)

عدد القوانين والقرارات الصادرة من المجلس التشريعي خلال الفترة ١٩٨٧_٥٧

المجلس	الفصل التشريعي	دورة الانعقاد السنة	قرارات بقوانين	البيـــان		المجموع
				مشروعات قوانين	إقتراحات قوانين	
مجلس الأمة	الأول	١٩٥٧	-	٢٨	-	٢٨
مجلس الوحدة	-	١٩٦١_١٩٦٠	٢٣	١٠٩	٢	١٣٤
مجلس الأمة	الأول	١٩٦٨_٦٤	١	١٥٢	٦	١٥٩
مجلس الأمة	الثاني	٦٩_ ١٩٧١/٧٠	٤٤	١٤٥	١٥	٢٠٤
مجلس الشعب	الأول	١٩٧٦/٧١	٩٧	٤٤٨	١٤٢	٦٨٧
مجلس الشعب	الثاني	١٩٧٩/٧٨_١٩٧٧/٧٦	٤٠	١٢٧	٣٦	٢٠٣
مجلس الشعب	الثالث	١٩٨٤/٨٣_١٩٨٠/٧٩ العادى وغير العادى	٤٣	٩٣٩	١١٣	١٠٥٩
مجلس الشعب	الرابع	١٩٨٨/٨٧_١٩٨٥/٨٤	١	٤٦٦	١٥	٤٨٢
مجلس الشعب	الخامس	العادى ١٩٨٨/٨٧	٧	٩٤	٦	١٠٧
الإجمالي			٢٥٦	٢٥٠٨	٣٣٥	٣٠٩٩

المصدر: المرجع السابق.

ويمكننا بمزيد من التأمل أن نميز بين مرحلتين في هذا النشاط للمؤسسة التشريعية في البلاد :

المرحلة الأولى : وهي الممتدة منذ عام ١٩٥٧ وحتى عام ١٩٧١/٧٠ حيث بلغ عدد ما صدر من المجلس خلال هذه الفترة (١٤ عاما) نحو ٥٢٥ قانونا ويلاحظ على هذه الفترة إن الإعتماد الأساسي في توجيه السياسات كانت بإستخدام سلطة وصلاحيات رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القوانين والإعتماد بصورة أقل على السلطة التشريعية (الشكلية) في إحداث التأثيرات السياسية والقانونية في المجتمع والدولة .

المرحلة الثانية : وهي الفترة التي بدأت بعد أحداث ١٥ مايو ١٩٧١ وتغيير إتجاهات الحكم ورفع شعار **"الشرعية الدستورية"** بما أدى إلى زيادة إعتماد مؤسسة الرئاسة على المجلس التشريعي لإصدار القوانين الحيوية التي ترغبها السلطة التنفيذية وتلائم توجهاتها الجديدة وخلال هذه الفترة برزت تعبيرات مثل **"الإسهال التشريعي"** حيث صدر خلال الفترة هذه (١٦عاما نحو ٢٥٧٤ قانوناً أى ما يعادل ٨٣% من إجمالي ما صدر من قوانين خلال ثلاثين عاماً .

ويعكس هذا **"الإسهال التشريعي"** مدى غياب الوعي لدى كثيرين من أعضاء المجلس النيابى في مصر لخطورة الأداة التشريعية باعتبارها الوسيلة الأكثر حسما في ضبط التوازن في حركة المتغيرات الأساسية بالمجتمع .

فكثرة التشريعات قد أخذت في كثير من الأحيان بإعتبارها مقياس لمدى نشاط المجلس النيابى وهو مفهوم يغلب الإعتبارات والمقياس الكمية على الآداء الكيفي للمجلس وأعضائه بإعتبارهم العين المراقبة والمحاسبة لاداء السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة ووزاراتها المختلفة .

وبرغم ذلك فقد ظل لرئيس الجمهورية سلطات واسعة في إصدار قرارات لها قوة القوانين إستناداً إلى نص المواد (١٠٨) و (١٤٧) من الدستور[١٣] وكذلك المادة (٧٤) حيث تشير إحدى الدارسات إلى أن ما أصدره رئيس الجمهورية من قرارات لها قوة القوانين **خلال الفترة من ١٩٧٠ حتى ١٩٨١** قد بلغت ١٦٣ قرارا جمهوريا بقانون **منها ٩٧** قرار بقانون **خلال الفصل التشريعي الأول** لمجلس الشعب(١٩٧٦-٧١) [١٤]

ومع ذلك ظل هذا الخلل قائماً في مرحلة الشرعية الدستورية حيث صدر خلال ثلاث أعوام فقط (٨٤-١٩٨٦) نحو ٦٠٨ قانون من المجلس التشريعي مقابل ١٥٩٩ قرار جمهورى بقانون كما يظهرها البيان التالي .

جدول رقم (٤٥)

الإصدار القانوني خلال الفترة ٨٤-١٩٨٦

	١٩٨١	١٩٨٥	١٩٨٦	المجموع
- قوانين	٢٣٠	١٩٠	١٨٨	٦٠٨
- قرارات جمهورية بقوانين	٥٢١	٥١٨	٥٦٠	١٥٩٩
- قرارات رئيس وزراء	١٣٩٥	١٧٤٠	١٥٠٧	٤٦٤٢
الإجمالي	**٢١٤٦**	**٢٤٤٨**	**٢٢٥٥**	**٦٨٤٩**

المصدر : الجريدة الرسمية والوقائع المصرية خلال الفترة محل الدراسة .

هذا التوازن المفتقد في أداء السلطة النيابية بين دورها التشريعي ودورها الرقابى جعل كثير من الكتاب وفقهاء القانون الدستورى يصفون المجلس النيابى المصري منذ عام ١٩٥٧ وحتى الآن بأنه جهاز ملحق برئاسة الجمهورية أى إنه الظل المدنى والشعبى للنظام العسكرى القائم في البلاد منذ أربعين عاما [١٥] .

ويرتبط بالقضية السابقة (أى كثرة الإصدار التشريعي وغياب الدور الرقابى أو محدوديته) قضية أخرى لا تقل أهمية وهي كيف يتأتي لمجلس نيابى عرف عنه غياب غالبية أعضائه في معظم جلسات دوراته التشريعية سواء الانعقاد العادى أو غير العادى أن تأتي قوانينه ومناقشاته معبرة عن كافة إتجاهات الرأي العام وقواه الاجتماعية من حيث تمثيلها للمصالح المختلفة والمتناقضة داخل المجتمع المصري خاصة وان الربع قرن الأخير قد شهد من التغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية بل وحتى الثقافية ما يستعصى على فهم الكثيرين .

ولذا فإن التوقف عند التركيب الإجتماعي للمجالس التشريعية منذ عام ١٩٥٧ وحتى الآن ربما يعطينا صورة ولو قريبة لبعض أسباب انهيار الدور الرقابى التشريعي الفعال في مواجهة استبداد وهيمنة السلطة التنفيذية التي يتبوأ قيادتها ضباط من المؤسسة العسكرية .

فإذا كانت الفكرة أو الفلسفة الكامنة وراء تحديد نصاب ٥٠% من مقاعد المجلس منذ عام ١٩٦٤ لمن يمثلون العمال والفلاحين كانت في جوهرها محاولة لتمثيل فئات وطبقات غابت طويلا عن عملية صنع القرار في البلاد فإن التجربة العملية في مناخ وبيئة شمولية قد أفرزت عناصر لا هم من العمال أو على إستعداد حقيقى للدفاع عن مصالح طبقاتهم التي جاءوا منها ولا هم في نفس الوقت من العناصر التي يمكن أن تأمن لهم الطبقات الرأسمالية وممثليها في المجلس النيابى ولذا فقد ظلت الغالبية الكاسحة من ممثلى العمال والفلاحين هؤلاء أداة طيعة في أيدى السلطة التنفيذية لتمرير القوانين والقرارات التي تتطلبها هذه السلطة مقابل بعض المزايا الشخصية التي يحصل عليها هؤلاء النواب ، وهناك حالات معروفة وما زالت حتى الآن بالمجلس التشريعي تحولت من تجارين وحرفيين قبل دخولهم المجلس إلى مليونيرات كاسحة في عالم المال والأعمال على نطاق واسع مستفيدين من الحصانة البرلمانية التي يمنحها وضعهم النيابى ومستفيدين كذلك من بعض رحلاتهم البرلمانية إلى دول مثل كوريا وبولندا وأمريكا .. الخ .

وتكشف الدراسات الجادة حول هذا الموضوع مدى هذا الخلل فخلال الفترة الممتدة من عام ١٩٧٠ حتى عام ١٩٨١ قدمت الحكومة إلى المجلس التشريعي ٩١٠ مشروع قانون وافق المجلس على ٧٨٢ مشروع منها وصدر في صورة قوانين (أى بنسبة ٨٦% مما قدمته الحكومة) وبالمقابل فان ما قدمه أعضاء المجلس من إقتراحات بقوانين قد بلغ ٩٥٤ اقتراحا لم يوافق المجلس سوى على ١٧٥ مشروعا فقط خلال إحدى عشرة عاما من عمر المجلس التشريعي [١٦] .

ومن هنا فإن المراهنة على إجراء تصحيح في أداء هذا المجلس النيابى من جانب بعض القوى هي مراهنة على الجواد الخاسر ، فالصحيح هو توجيه كل الطاقات لكشف حقيقة هذا المجلس ودوره في تجميل الوجه القبيح لاستبداد العسكريين والمؤسسة العسكرية التي تحكم البلاد ويتطلب الأمر توجيه الجهود الوطنية لإجراء تغيير دستورى شامل يقلص من هيمنة السلطة التنفيذية والعسكريين على أمور الحكم والإدارة في مصر .

* * * * *

المبحث الرابع

إتجاهات القيم والسلوك للعمالة الإدارية المهاجرة*

لم تحظ الدراسات الأمبيريقية (الميدانية) بالإهتمام الكافي في مصر، إلا منذ خمسة عشر عاماً تقريباً، وقد تركزت معظم هذه الدراسات التي قام بها غالباً باحثون بالمركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، وبعض أقسام علم الاجتماع والرأي العام في الجامعات المصرية في قطاعات محددة (الشباب- المرأة- المنحرفون والأحداث..الخ) بهدف التعرف على الدوافع الكامنة وراء السلوك غير السوي.

كما أن الاستقصاءات التي تمت في مجال الرأي العام كانت تستهدف أساساً التعرف على إتجاهات الشارع المصري تجاه بعض القرارات أو السياسات المتبعة من جانب الحكومة المصرية.

ومنذ عام ١٩٧٤ احتلت الدراسات الميدانية (الإمبيريقية) مركزاً مرموقاً في أدوات البحث العلمي والأكاديمي واتسعت دائرة إستخدامها لتسمل فروع الاقتصاد والسياسة وغيرها من العلوم النظرية. وهكذا حفلت الرسائل الأكاديمية (ماجستير- دكتوراة) بإستخدام هذا الأسلوب لاختبار بعض الفروض النظرية وقياس مدى تمثيلها للواقع.

وفي هذا الإطار جرت إختبارات وقياسات أمبريقية لفئات اجتماعية جديدة مثل الفلاحين والحرفيين والقادة الإداريين في سبيل التعرف على الإتجاهات القيمية الجديدة لهذه الفئات ، خاصة بعد التغييرات الكبيرة التي شهدها المجتمع العربي منذ عام ١٩٧٣ وحتى الآن.

والحق أن فئة اجتماعية واحدة لم تحظ بالقدر الكافي من التحليل والإختبار، برغم إتساع وجودها الاجتماعي ودرجة تأثيرها، وهي فئة الموظفون في الحكومة وأجهزتها المختلفة، والذين تجاذبتهم مشاعر شتى وقيم متباينة ومنظومات أفكار متعدد.

---

* ينوه المؤلف بالجهود الممتازة التي قدمها الباحث/ أشرف سليمان ربيع، والباحثة/ زينب محمد علي، بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة للمساهمة في إعداد هذا الإستقصاء.

وهذه الفئة التي تشكل نحو ربع القوى العاملة في المجتمع المصري حاليا، يأتي ترتيبها في أسفل منطقة وسط السلم الاجتماعي في البلاد (تعليمياً ومعيشياً) قد إستفادت بدورها من إنعكاسات الحقبة البترولية من خلال السفر والعمل بالأقطار العربية البترولية.

وقد رأينا من المناسب أن نقدم نموذجاً لتحليل الإتجاهات القيمية الجديدة لهذه الفئة عن طريق أخذ عينة عشوائية من العاملين بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة الذين سبق لهم السفر والعمل بالأقطار العربية خلال الخمسة عشر عاماً الماضية، آملين أن تتسع هذه الدراسة يوماً لتشمل بقية العاملين في الأجهزة الحكومية المصرية المختلفة الذين سبق لهم السفر للعمل في الخارج، وذلك بهدف الإستعانة بمثل هذه الدراسات في عملية التنبؤ Forcasting بالسلوك الاجتماعي والاقتصادي ليستعين بها المخطط في رسم السياسة الاقتصادية والإدارية في البلاد.

أولاً: تصميم إستمارة الإستقصاء..

تم تصميم إستمارة الإستقصاء بحيث تصبح في متناول الجميع الإجابة على أسئلتها بسهولة ويسر، ويمكن تقسيم الإستمارة التي إشتملت على واحد وعشرين سؤالاً من حيث مضمونها إلى:

الأول: ويتضمن بعض البيانات الشخصية عن المستقصي، ضمن عينة البحث (مفردات المجتمع) من حيث الخبرة والمؤهل والدرجة الوظيفية وطبيعة عمله، سواء قبل السفر أو أثناءه، والمدة التي قضاها في العمل بالخارج، والبلد الذي سافر إليه.

الثاني: ويتعلق بتقييمه الشخصي لتجربة العمل بالخارج، ومدى تأثيره على أحواله المعيشية والأسرية، بهدف التعرف على مستوى (الرضاء الوظيفي) بالخارج.

الثالث: ويتضمن بعض الأسئلة التي تسعى لتحديد المجرى الحقيقي لإنعكاسات القيم الجديدة على السلوك الاقتصادي للموظفين العائدين من الخارج.

ثانياً: أسلوب إختيار العينة..

تم إختيار العينة بشكل عشوائي من بين الذين سبق لهم السفر للعمل بالأقطار العربية وعادوا وتسلموا أعمالهم بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، وقد بلغ عدد

أفراد العينة ٧١ موظفا وموظفة، بينما كان عدد المعارين من العاملين بالجهاز إلى الخارج ٤٠ موظفا، والإجازات الخاصة ٩٤، أي أن المجموع ١٣٤ مازالوا خارج القوى الوظيفية العاملة بالجهاز.

كما أن أفراد العينة يشكلون ٤,١% من إجمالي القائمين بالعمل بالجهاز حسب الحالة في يناير ١٩٨٧ ونحو ٣,٣% من إجمالي العمالة بالجهاز (قائمين وغير قائمين بالعمل). وقد إشتملت العينة على الدرجات الوظيفية التالية:

جدول رقم (٤٦)

توزيع مفردات عينة الدراسة

الدرجة	العدد	% من إجمالي العينة
- وكيل وزارة (عالية)	٥	%٧
- مدير عام	٢٨	%٣٩,٤
- درجة أولى	١٨	%٢٥,٤
- درجة ثانية	١٤	%١٩,٧
- درجة ثالثة	٥	%٧
- درجة رابعة	١	%١,٤
الإجمالي	٧١	%١٠٠

وبمقارنة هذا التوزيع النسبي بالتوزيع المقارن للدرجات الوظيفية الواردة في الهيكل الوظيفي بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة (قائمين وغير قائمين) حسب الحالة في ١/١/ ١٩٨٧ نلاحظ أن هناك درجة عالية من التشتت في إختيار العينة. حيث نجد أن شاغلي الدرجة العالية في الهيكل الوظيفي تصل نسبتهم إلى ١,٢% من إجمالي العمالة بالجهاز، أما شاغلو وظائف مديري العموم فأن نسشبتهم قد بلغت ٥,٦ % ، أما الدرجة الأولى فإن نسبتهم بالجهاز ١١,٥% (تخصصية ومكتبية) أما الدرجة الثانية ٢٠,٧% (تخصصية ومكتبية أيضا)، والدرجة الثالثة ٣٧,٥% (

تخصصية ومكتبية)، أما الدرجة الرابعة فإن نسبتهم قد بلغت في الهيكل الوظيفي بالجهاز نحو ٦,٣% (مكتبية فقط).

أما من حيث توزيعات أفراد العينة حسب المؤهلات العلمية فقد تبين الآتي:

جدول رقم (٤٧)

توزيع مفردات العينة حسب المؤهل العلمي

المؤهل	العدد	% من إجمالي العينة
- الحاصلون على درجة الدكتوراه	٥	٧%
- الحاصلون على الماجستير	٨	١١,٣%
- الحاصلون على درجة الدبلوم العالي	١٤	١٩,٧%
- الحاصلون على درجة البكالوريوس	٢٣	٣٢,٤%
- الحاصلون على درجة الليسانس	١٩	٢٦,٨%
- الحاصلون على مؤهل فوق المتوسط	١	٠,٤%
- الحاصلون على مؤهل متوسط	١	١,٤%
المجموع	٧١	١٠٠%

وقد تبين من واقع السؤال رقم (٤) المتضمن في إستمارة الإستقصاء (مرفق صورة منها) أن التوزيع التكراري للفترات التي قضاها أفراد العينة بالخارج تتفاوت على النحو التالي:

جدول رقم (٤٨)

التوزيع التكراري لفترات الإقامة للعمل بالخارج

المـدة	عدد الأفراد	%
- أقل من سنة	٦	%٨,٥
- من سنة إلى أقل من سنتين	٥	%٧
- من سنتين إلى أقل من ٣ سنوات	٥	%٧
- من ٣ سنوات إلى أربع سنوات	٩	%١٢,٧
- أربع سنوات فأكثر	٤٦	%٦٤,٨
المجموع	٧١	%١٠٠

ويبدو واضحاً أن الغالبية من أفراد العينة قد أمضوا أربع سنوات فأكثر في العمل بالأقطار العربية، معظمهم إتجه للعمل بالعربية السعودية (٣٤ فرداً) أي بنسبة ٤٩% من إجمالي العينة، يليها اليمن الشمالي (١٠ أفراد) ثم ليبيا (٧ أفراد) ثم العراق (٩ أفراد) فالكويت ودولة الإمارات وسلطنة عُمان (٥، ٢، ٣ على الترتيب) فبقية الأقطار العربية.

ثالثاً: تقييم العاملين لتجربة العمل بالخارج..

يتبين من الإجابات المُعطاة من جانب أفراد العينة على الأسئلة (من ٦ حتى ١٤ ثم السؤالين ١٧ ، ١٨) مدى رضاء العاملين- أو عدم رضاؤهم- عن العمل بالخارج، وكذا بالنسبة للعمل بالداخل (عاملي الطرد والجذب).

كما تظهر الإجابات المعطاة عن الأسئلة (١٥، ١٦، ٢٠، ٢١) الإتجاهات القيمية الجديدة للعاملين في وظائف التنمية الإدارية، وهو ما سنتعرض له تفصيلاً بعد قليل. وفيما يلي تقييم العاملين لتجربة العمل بالخارج من واقع إجابتهم على أسئلة الإستقصاء:

١- هل طبيعة العمل بالخارج تناسب خبراتك وتخصصاتك؟ (سؤال رقم ٦)

وقد توزعت الإجابات على النحو التالي:

الحالة	مناسب تماماً	مناسب	غير مناسب	غير مناسب على الإطلاق	المجموع
عدد	٤٧	٢٣	١	-	٧١
%	٦٦,٢	٣٢,٤	١,٤	-	١٠٠

ويبدو من الإجابات أن الغالبية العظمى من أفراد العينة تعتبر أن عملها بالخارج كان مناسباً تماماً أو مناسب لخبراتهم وتخصصاتهم، وهذا يتلائم مع طبيعة الشكل القانوني للتعاقد حيث يتبين من واقع الإجابات المقدمة على السؤال رقم (٨) أن ٣١ شخص كان تعاقدهم للعمل بالخارج في صورة إعارة (أي بنسبة ٤٣,٧% من أفراد العينة) و ٣٣ شخص في صورة عقد شخصي (أي بنسبة ٤٦,٥% من أفراد العينة)، أما الذين سافروا لمرافقة الزوج أو الزوجة فقد كان عددهم ٦ فقط (أي بنسبة ٨,٤% من أفراد العينة) وقد تمكنوا من الحصول على عمل بالخارج أثناء إقامتهم. ولأخيراً؛ فإن الذين سافروا بأشكال أخرى كانوا فرداً واحداً (بنسبة ١,٤% من أفراد العينة).

وتعكس هذه الإجابات درجة من درجات الرضاء الوظيفي للعمل بالخارج JOP-SATISFACTION عبرت عنها إجابات عينة البحث على السؤال رقم (٧) كما هو موضح فيما بعد.

٢) هل مناخ العمل كان ملائما؟ (سؤال رقم ٧)

درجة	ملائم تماماً	ملائم	غير ملائم	غير ملائم على الإطلاق	المجموع
الإجابات	٣٩	٢٧	٢	٣	٧١
نسبة كل مجموعة	%٥٥	%٣٨	%٢,٨	٤,٢	%١٠٠

وقد ارتبط ذلك من جهة أخرى بدرجة الاستقرار العائلي والمادي للعاملين المصريين بالخارج فوفقاً لإجابات عينة البحث على السؤالين (٩، ١٠) الخاصين باصطحاب الأسرة وتأثير العمل بالخارج على الاستقرار العائلي يتبين أن اصطحاب الأسرة بالنسبة لـ ٤٢ شخصاً (أي نسبة ٥٩,١% من إجمالي أفراد العينة) كان ذا علاقة طردية بالإحساس العام بالرضاء الوظيفي بالخارج بينما أجاب ٢٩ شخصاً (بنسبة ٤٨% من أفراد العينة) بعد اصطحابهم للأسرة أثناء العمل بالخارج بعضهم بسبب عدم زواجه أصلاً والبعض الآخر لظروف قصر مدة الإقامة أو غيرها من الأسباب.

٣) أما بالنسبة لتأثير العمل بالخارج على الاستقرار العائلي (سؤال رقم ١٠) فقد أظهر تبويب الإجابات النتائج التالية:

الدرجة	بدرجة كبيرة	بدرجة متوسطة	بدرجة قليلة	لم يؤثر على الإطلاق	المجموع
الإجابات	١٥	٢٠	٩	٢٦	٧١
نسبة كل مجموعة	%٢١	%٢٨,٢	%١٢,٧	%٣٦,٦	١٠٠

ويلاحظ أن صيغة السؤال لم تكن واضحة للبعض حيث سجل أحد أفراد عينة البحث ملاحظاته بشأن هذا الموضوع متسائلاً هل المقصود للأحسن أم للأسوأ وإن كان المعنى الذي ساد في إجابات المستقصين هو التأثير الإيجابي للسفر والعمل بالخارج على درجة الاستقرار المادي والعائلي وهو ما أكدته كذلك إجابات أفراد العينة على السؤال رقم (١٤) والسؤال رقم (١٣) كما سنوضحه حالاً:

٤) هل كان عائد العمل مجزي؟ سؤال رقم (١٣)

الدرجة	مجزي جداً	مجزي	غير مجزي	غير مجزي على الإطلاق	المجموع
الإجابات	١٤	٤٦	٢٩	٢	٧١
نسبة كل مجموعة	%١٩,٧	%٦٤,٨	%١٢,٧	%٢,٨	١١٠

أي أنه بصورة عامة فإن مستوى الأجور كانت مجزية للعاملين المصريين بالخارج وهو ما انعكس على مستوى الطموح والاستقرار المادي للعاملين العائدين من الخارج (سؤال رقم ١٤) حيث أجاب ١٥ فرداً من العينة (بنسبة ٢١,١% من إجمالي العينة) بأن تأثيرها كان بدرجة كبيرة وأجاب ٣٥ شخصاً آخرين (بنسبة ٤٩,٣% من أفراد العينة) بأن تأثيرها كان بدرجة متوسطة وأجاب ١٨ فرداً آخرين (بنسبة ٢٥,٣% من أفراد العينة) بأن تأثيرها كان بدرجة قليلة وأجاب اثنان آخران لم تؤثر على الإطلاق بينما رفض واحد فقط الإجابة على السؤال.

٥) هل كان هناك تعاون ومشاركة بين المصريين في حل المشاكل؟ (سؤال رقم ١١)

توزعت الإجابات على ثلاث درجات كل منها تحمل مدلولاً اجتماعياً على درجة عالية من الأهمية في مجال تحليل السلوك ورسم السياسات الخاصة بالتوجيه الإعلامي والسياسي للعمالة المصرية بالخارج.

فقد أجاب ١٩ شخصاً بأن التعاون كان دائماً (بنسبة ٢٦,٨% من أفراد العينة)

- وأجاب ٢٩ شخصاً آخرين بأن التعاون كان أحياناً (بنسبة ٤٠,٨% من أفراد العينة)
- وأجاب ٢٣ شخصاً بأن التعاون لم يكن قائماً على الإطلاق (بنسبة ٣٢,٤% من أفراد العينة)

واستكمالاً لنفس الموضوع طرحنا السؤال رقم ١٢ بمعاملة المصريين في الخارج من جانب الدولة المضيفة ومواطنيها فجاءت الإجابات على النحو التالي:

- أجاب ١٣ شخصاً بأن المعاملة كانت حسنة (بنسبة ١٨,٣% من إجمالي أفراد العينة)
- وأجاب ١٧ شخصاً بأن المعاملة كانت مرضية (بنسبة ٢٣,٩% من إجمالي أفراد العينة)
- وأجاب ٣٤ شخصاً بأنها كانت عادية(بنسبة ٤٧,٩% من إجمالي أفراد العينة)
- وأجاب ٦ آخرين بأن المعاملة كانت غير عادية (بنسبة ٨,٥% من إجمالي أفراد العينة)
- كما لم يكن السؤال واضحاً لأحد أفراد العينة.

٦) عن الأسباب والدوافع وراء السفر للعمل بالخارج؟ (سؤال رقم ١٧)

- أجاب ٧ أفراد من العينة بأن الدافع كان الزواج (بنسبة ٩,٩% من أفراد العينة)
- وأجاب ١٥ آخرون بأن الدافع كان للحصول على شقة (بنسبة ٢١,١% من أفراد العينة)
- بينما أجاب ٢٠ شخصاً من أفراد العينة بأن الدافع كان الادخار (بنسبة ٢٨,٢% من أفراد العينة)
- وأجاب ٧ آخرون بأن الدافع كان للاستثمار (بنسبة ٩,٩% من أفراد العينة)
- وأخيراً أعلن ٢١ شخصاً آخرون بأن الدافع كان لأسباب أخرى (بنسبة ٢٩,٦% من أفراد العينة)
- بينما تحفظ واحد من أفراد العينة عن الإجابة على السؤال (بنسبة ١,٤% من أفراد العينة)

٧) هل أضاف عملك بالخارج خبرات ومهارات جديدة لعملك الحالي؟ (سؤال رقم ١٨)

توزعت الإجابة على النحو التالي:

الدرجة	نعم	لا	المجموع
الإجابات	٤٢	٢٩	٧١
نسبة كل مجموعة	%٥٩,٢	%٤٠,٨	١٠٠

٨) وعن المشاكل الناتجة عن السفر للخارج بالنسبة للترقيات والعلاوات؟ (سؤال رقم ١٩)

جاءت الإجابات على النحو الآتي:

الدرجة	نعم	لا	المجموع
الإجابات	٢٠	٥١	٧١
نسبة كل مجموعة	%٢٨,٢	%٧١,٨	١٠٠

رابعاً: اتجاهات القيم الاجتماعية للعاملين العائدين من الخارج:

تبرز الإجابات المعطاة من جانب أفراد العينة على الأسئلة أرقام (١٥، ١٦،٢٠، ٢١) نسقاً قيمياً وسلوكاً اجتماعياً واقتصادياً ينبغي التوقف عند دلالاته طويلاً لما لها من تأثير على عملية رسم السياسة الاقتصادية.

٩) فعلى سؤال ما هو الشكل الملائم من وجهة نظرك لتنمية الموارد للأفراد؟ سؤال رقم ١٥ أجاب أفراد العينة على النحو التالي:

الدرجة	إيداعات مصرفية	شركات توظيف الأموال	عقار	أراضي	مشروع صناعي	استثمارات أخرى	المجموع
الإجابات	٢٣	١٧	١٢	٥	١١	١	٧١
نسبة كل مجموعة	%٣٢,٤	%٢٣,٩		%٧	%١٥,٥	%١,٤	%١٠٠

رفض اثنان الإجابة عن السؤال (أي بنسبة ٢,٩% من إجمالي أفراد العينة).

أي أن الاتجاهات الرئيسية في المدركات القيمية للعاملين العائدين من العمل بالخارج تمثل سمة أساسية في حركتهم وتوظيفاتهم المالية بنحو ٥٦,٣% من أفراد العينة يميلون إلى إيداع مدخراتهم لدى المصارف وشركات توظيف الأموال وإذا أضفنا إليهم الذين أجابوا لصالح الأراضي والعقارات فإن النسبة ترتفع إلى ٨٠,٢% من إجمالي أفراد العينة هذا مقابل اتجاه متواضع للتوظيف الاستثماري في مجال الصناعة (١٥,٥% من أفراد العينة) ويستدعي الأمر والحال كذلك إعادة رسم السياسات الاقتصادية في ضوء هذه الحقيقة.

١٠) وعن سؤال هل تعتقد أن العمل الحر أفضل من العمل الحكومي لو توفر المال؟

- أجاب ٦٤ من أفراد العينة بالموافقة (بنسبة ٩٠,١% من إجمالي أفراد العينة)

- بينما أجاب ٧ أخرين بالنفي (بنسبة ٩,٩% من إجمالي أفراد العينة)

ونعتقد أن هذه النتيجة لا تتسق مع الممارسة الفعلية للعاملين العائدين من الخارج حيث يفضل الكثيرين منهم إيداع مدخراتهم لدى القنوات المصرفية وشركات توظيف الأموال والتكسب من ربح هذه الودائع دون الولوج إلى عالم الأعمال والنشاط الاستثماري، بل أن الكثيرين منهم ظلوا في وظائفهم وارتقوا في الدرجات الوظيفية ولم يترك عدد كبير منهم الخدمة في المصالح الحكومية المختلفة (باستثناء حالات نادرة للغاية).

١١) وعن السؤال هل تنصح أقرانك بقبول عروض العمل بالخارج؟

- أجاب ٦٣ منهم بالموافقة (بنسبة ٨٨,٧% من إجمالي أفراد العينة)
- بينما أجاب ٧ آخرون بالنفي (بنسبة ٩,٩% من إجمالي أفراد العينة)
- وأجاب واحد فقط بأنه ليست هناك قاعدة عامة في هذا الشأن (بنسبة ١,٤% من إجمالي أفراد العينة)

١٢) ويأتي السؤال الأخير المتضمن هل ترغب في السفر مرة أخرى؟

حيث جاءت النتيجة كالآتي:

الدرجة	نعم	لا	المجموع
الإجابات	٤٦	٢٥	٧١
نسبة كل مجموعة	٦٤,٨	٣٥,٢	١٠٠

ولا نعرف على وجه الدقة الأسباب الكامنة وراء رفض الـ (٢٥) شخصاً للسفر مرة أخرى هل هو شعور بالاكتفاء الذاتي والحاجة إلى الدفء الأسري والعائلي هل هو شعور بمرارة التجربة وعدم الرغبة في تكرارها، هل هو نابع من فشل تجربة السفر الأولى ... إلخ.

هوامش الفصل الخامس

(١) أهرام ١٩٨٨/١٢/٥

(٢) تكرر ذلك في الخطب العامة للسيد رئيس الجمهورية خاصة في مناسبة عيد العمال الأول من مايو عام ١٩٨٧ و ١٩٨٨

(٣) د. إبراهيم شحاتة " برامج للغد .. تحديات وتطلعات الاقتصاد المصري في عالم متغير ، القاهرة ، دار الشرق ١٩٨٧ صـ٢٩ ولمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع راجع مؤلفنا أزمة الانتماء وفي مصر" ؛ مرجع سابق الفصل الثاني وفيه ندحض هذه المقولة اقتصادياً وإحصائياً .

(٤) مجلس الشعب ، تقرير لجنة الخطة والموازنة ، الفصل التشريعي الرابع دور الانعقاد العادى الثاني ، يونية ١٩٨٦ صـ٤٨

(٥) الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، تطور أسعار المستهلكين والأرقام القياسية للأسعار خلال الفترة محل الدراسة

(٦) حول هذا الموضوع يمكن الرجوع إلى

- د. محمود عبد الفضيل "مقدمة في المحاسبة القومية" القاهرة دار النهضة العربية ١٩٨٢.
- وكذلك د. عبد الفتاح قنديل ، د. سلوى سليمان "الدخل القومي" القاهرة ، دار النهضة العربية ١٩٧٩

(٧) التقرير السنوي للبنك المركزي ١٩٨٩/٨٨ صـ٣٩ ، ٩٠/٨٩ (صـ٤١) ولمزيد من التفاصيل أنظر : عبد الخالق فاروق "تأثير التغيرات الهيكلية في الاقتصاد المصري على قطاعات الخدمات الاجتماعية بالتركيز على أوضاع الطفولة والأمومة حتى عام ٢٠٢٠ ورقة بحثية مقدمة للمجلس القومي للطفولة والأمومة ابريل ١٩٩٩ .ومنشورة في كتاب المجلس بمناسبة إنعقاد مؤتمر العقد الثاني للطفل المصري، نوفمبر ١٩٩٩.

(٨) تفجرت طوال أعوام ١٩٨٣ و ١٩٨٨ و ١٩٩٧ فضائح مدوية في عالم المصارف والبنوك ومنح القروض والائتمان وأظهرت التحقيقات والمحاكمات مقدار للفساد تجاوز في إحدى هذه القضايا المعروفة إعلاميا بنواب القروض ما يزيد عن مليار جنيه حصل عليها ٤ نواب من مجلس الشعب دون ضمانات للمضاربة على العقارات والتلاعب في سجلات الشهر العقارى لمزيد من التفاصيل أنظر :-

- الجناية رقم ٣٩٠ لسنة ١٩٩٧ أمن دولة عليا ، معروضة بالتفاصيل في أسامة كرم "حسناء البنوك ومعالى الوزير" القاهرة ، مركز الحضارة العربية ١٩٩٧ والتقديم للكتاب كان بمعرفتنا .

(٩) بيان من هيئة القطاع العام للمطاحن والصوامع والمخابز عام ١٩٨٦ .

(١٠) د. يونان لبيب رزق،" تاريخ الوزارات المصرية ١٨٧٨- ١٩٥٣"، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، الطبعة الثانية، ١٩٩٩؛

(١١) نبيل عبد الفتاح " عقل الأزمة"، القاهرة، سيشات للنشر، ١٩٩٥. وللمؤلف نفسه: " النص والرصاص.. الإسلام السياسي والأقباط وأزمات الدولة الحديثة في مصر" بيروت، دار النهار اللبنانية، ١٩٩٨.

(١٢) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع رجعنا إلى :

- د. فاروق عبد البر "دور مجلس الدولة في حماية الحقوق والحريات العامة "القاهرة ، مطابع سجل العرب ١٩٩١ من جزنين وكذلك
- د. يحيى الجمل "النظام الدستورى المصري" القاهرة ، دار النهضة العربية ، الطبعة الثالثة ١٩٩٥
- عبد الخالق فاروق "النقابات والتطور الدستوري في مصر" مرجع سابق .
- عادل أمين "الحياة الدستورية في مصر ١٩٥٢-١٩٩٤" القاهرة ؛ دار سينا للنشر ١٩٩٥

(١٣) مستشار عزيز أنيس "الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية أثناء العطلة البرلمانية أو لوائح الضرورة" قضايا برلمانية ، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام ، العدد الخامس ، أغسطس ١٩٩٧ .

(١٤) د. أمانى قنديل"من يصنع السياسة الاقتصادية في مصر" مجلة المنار، باريس، العدد (٣٢) أغسطس ١٩٨٧

(١٥) د. فاروق عبد البر ، المرجع السابق الجزء الأول ص٨٠:ص٩٧

(١٦) د. أماني قنديل ، المرجع السابق

الفصل السادس

الأسس العلمية

لبناء نظام فعال للمعلومات الإدارية

يثير مفهوم نظم المعلومات والاتصال الحديثة مشكلات متعددة ، على الصعيدين النظري والعملي .

ولا يرجع ذلك إلى حداثة المفهوم في مجتمعنا العربي فحسب ، وإنما بفعل التداخل المعقد بين ما تفرضه قواعد العلم الناشئ وأسسه من ناحية وما تمارسه البيروقراطية التقليدية من قيم وحسابات غير موضوعية بل شخصية من ناحية أخرى .

وتفتقر المكتبة العربية – والمصرية – في الوقت الراهن لدراسات متكاملة حول نظم المعلومات والاتصال ومشكلاتها في واقعنا العربي . والمطلوب من دراسات كتلك أن تمزج بين الطابع النظري لتحليل نظم المعلومات الحديثة من جهة والتشريح التطبيقي المعتمد على بيانات ذات درجة ثقة مناسبة من جهة أخرى .

وتنطلق هذه الدراسة – أو البحث – من عدة فروض نحاول من خلالها التأكد من مدى صحة هذه الفروض ومن ثم نطرح ما نراه مدخلا صحيحا وعلميا لتلافي تلك الأخطاء والثغرات مستقبلا .

الفرض الأول : أن مفهوم نظام علمي فعال للمعلومات الإدارية لم يستقر بعد في قناعات وفكر عدد كبير من دوائر إتخاذ القرارات .

الفرض الثاني : وبالتطبيق على مشروع قاعدة بيانات العمالة والأجور فإن مراحل المشروع تعكس عدم وضوح المفهوم العلمي لإدارة وبناء نظام معلومات فعال بما يشير إلى دوافع شخصية غير موضوعية – في بناء وإدارة هذا المشروع .

الفرض الثالث : وبناء عليه فإن إهدار لموارد المجتمع قد حدث ماليا ووظيفيا كما أن النتائج المحققة من هذه القاعدة غير دقيقة ولا شاملة وإنها سوف تحتاج إلى مالا يقل عن ثمانى سنوات (منذ بداية العمل بها) حتى يمكن الحصول على نتائج مناسبة ودقيقة .

الفرض الرابع : وفي ضوء ذلك فإن علمية بناء نظام للمعلومات الإدارية يكمن في مدى اقتصادياتها ودقة نتائجها وتحديدها الدقيق لدوائر المستفيدين على مختلف

المستويات والتعامل في إطار التوازن مع المعطيات الاجتماعية والثقافية الراهنة دون القفز فوقها.*

ولذا فقد يكون من المناسب قبل التوقف بالتحليل عند تقييم مشروع قاعدة بيانات العمالة والأجور الذي استغرق من الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وتحت إشراف مركز معلومات مجلس الوزراء ودعم إتخاذ القرار والعاملين فيه نحو ٥ سنوات دون نتائج ملموسة ، أن نعالج بشيء من التفصيل المفاهيم العلمية لنظم المعلومات الحديثة في مبحث مستقل حتى يتسنى لنا عرض ما نعتبره أسس علمية لبناء نظام معلومات علمي فعال في مجال الإدارة المصرية.

* * * * *

* أعد هذا الجزء من الكتاب لتقييم مشروع قاعدة العمالة والأجور عام ١٩٨٨ ونشر على حلقات فى جريدة الوفد المصرية خلال الفترة من ١٦ يونيه١٩٩٢ حتى ٢٣ أغسطس ١٩٩٢

المبحث الأول

الإطار المفاهيمى لنظم المعلومات الحديثة

بادئ ذى بدء ما الذي نعنيه تحديداً بالمعلومات ؟ وما هي مستويات تداولها ؟

فقد تلاحظ كثرة الخلط بين مستويات متعددة للمعلومات وكذا بين مستويات المستفيدين منها وبين أدوات تخزين واسترجاع هذه المعلومات أى بمعنى آخر الخلط بين مصدر المعلومة ووسائل التخزين المختلفة .

ويميز المتخصصون في مجال المعلومات Information Sciences بين مستويات ثلاثة للمعلومات :

١- البيانات Data وهي المادة الخام للمعلومات وهي غالبا من طبيعة إحصائية .

٢- المعلومات Information وهي نتائج التحليل والتركيب والمعالجة اللازمة للبيانات عن الظاهرة محل البحث .

٣- المعرفة Knowledge وهي تراكم المعلومات في علاقتها بالعوامل المحيطة كالبيئة والمجتمع والثقافة السائدة ... الخ [١] .

وهكذا نستطيع أن نميز بين مفهومين أو مستويين للمعلومات .

المستوى الأول : هو الحقيقة الطبيعية أو العلمية أو التاريخية قبل اكتشاف الإنسان لها أى في كمونها As it is .

المستوى الثاني : الحقيقة Fact عندما تصبح موضوعا للتداول بين البشر والجماعات وهنا تصبح هذه الحقيقة معلومات بصرف النظر عن نسبية الحقيقة فيها وقابليتها للتعديل والتبديل من جراء تطور أدوات البحث والقياس العلمي والإنسانى [٢]

وبهذا نستطيع تعريف المعلومات بأنها **(كل حقيقة تضيف للإنسان خبرة نظرية أو عملية في كل مجالات العلوم والحياة والمعرفة)**[٣]

وحتى نتبين ملامح عالمنا المعاصر نعرض الحقائق التالية :-

١- أن ملامح التراكم المعرفي للإنسان منذ بدء الخليقة وحتى عام ١٩٦٠ لا يتعادل مع الناتج المعرفي للعشر سنوات اللاحقة على ذلك التاريخ وهو ما يتضاعف كل عشر سنوات تقريباً [٤]

٢- إن ما يتوالد من معلومات جديدة كل يوم يصل إلى نحو ٦ مليون معلومة في مختلف المجالات ومن المتصور منه منذ ولادة الإنسان وحتى بلوغه سن الخمسين من عمره أن تتضاعف المعلومات المتداولة على الصعيد الإنسانى بأكثر من ٣٢ ضعفا.

٣- مقابل نمو السكان والناتج الاقتصادي العالمى بنظام المتوالية الحسابية فأن المعلومات تتزايد بشكل المتوالية الهندسية . [٥]

هذا "**الانفجار المعلوماتى**" أو هذا التراكم المعرفي المذهل قد استدعى إيجاد وسائل أكثر تقدما في حفظ واسترجاع هذه المعلومات ، فلم تعد الملفات أو أدابير الحفظ التقليدية قادرة على التعامل مع هذا التطور فانتزع الإنسان أهم هذه الوسائل التخزينية وهي :

*الميكروفيلم أو حفظ الوثائق المصورة والمصغرة Microfilm

*الحاسبات الآلية Computers

*نظم الربط بين النظامين أو ما يسمى الحاسبات الميكروفيلمية (C O M) .

وقبل أن نتعرض لهذه الوسائل الحديثة في حفظ وتحليل واسترجاع المعلومات ينبغي أن نتوقف عند الوسائل والأساليب التقليدية في حفظ المعلومات والبيانات ، فليس من المتصور وجود نظام آلى حديث للمعلومات دون أن يصل نظام المعلومات التقليدى أو اليدوى إلى أقصى مستوى متقدم والتي تمثل رافعة أساسية لتغذية نظام المعلومات الآلى الحديث .

فالمراجع الببلوجرافية والدراسات الإحصائية الأولية أو التحليلية والتقارير والأبحاث العلمية والموسوعات والمعاجم وفهارس المجلات المتخصصة والكتب وأدلة المكتبات والهيئات والرسائل العلمية ... الخ ، كلها تمثل الأساس الذي لا غنى عنه في الإنطلاق لنظام جديدا آلى للمعلومات [٦]

ويأتي الخطأ من جانب عدد كبير من الإداريين والمتخصصين بالدول المتخلفة من تصور أن إدخال الحاسبات الآلية أو الميكروفيلم كفيل بنقل نظام المعلومات في المجتمع من النظام التقليدى إلى النظام الحديث ، فالواقع عملا أن إهمال الوسائل التقليدية وعدم تطويرها إلى المدى المناسب أن يؤدى إلى عدم فاعلية النظام الحديث وإلى تعويق تطور النظام التقليدى في آن واحد .

فنظام المعلومات هو مجموعة من الإمكانيات المادية والبشرية تعمل معا في ظل مجموعة من القواعد التنظيمية بغرض جمع وتخزين وتحليل واسترجاع وتوصيل المعلومات بغرض توفيرها في الوقت المناسب وبالتكلفة المناسبة (٧)

ويهدف مثل هذا النظام إلى توفير المعلومات المطلوبة بالقدر المناسب وفي التوقيت المناسب وبالتكلفة المناسبة وإلى الجهة المناسبة (٨) ويشير البعض إلى أن مثل هذا النظام ينبغي أن يتميز بالآتى (٩) :

١- أن يتكون من عناصر تتكامل وتتفاعل مع بعضها البعض لتحقيق غرض معين

٢- أن يخدم أهداف المنظمة وان يكون أحد مكونات نظام أكبر ويمكن أن تتفرع منه نظم معلومات فرعية وان يتفاعل ويتكامل مع جميع هذه النظم .

٣- أن يتناول نشاطا هاما من بين أنشطة المنظمة وان يتخصص لهذا النشاط دون تداخل مع أنشطة أخرى .

٤- أن يوضع له خطة لتوفير البيانات اللازمة .

٥- أن يكون توفير البيانات منتظمة وفي توقيتات محددة بحيث يظل النظام على درجة مناسبة من الكفاءة في إعطاء المعلومات .

فزيادة المعلومات المقدمة عن الحد المطلوب تتماثل في أضرارها مع نقص المعلومات المقدمة عن القدر المطلوب (١٠) .

ويتصل بذلك النظام في مجال المعلومات نظاما موازيا للاتصالات والذي يحكم الأنشطة الخاصة بتداول المعلومات في وسط معين وذلك من حيث إنتاج المعلومات ونشرها وتجميعها وتنظيمها وتيسير سبل الإفادة منها (١١)

وتتميز نظم المعلومات Information System في الدول المتقدمة بمجموعة من السمات والخصائص لعل من أهمها : [١٢]

أ- إنها نظم متكاملة وآلية Informatic, Machines

ب-إنها نظم متخصصة Specialization

ج-إنها نظم مفتوحة Open System

د-إنها نظم متشابكة ومربوطة بعقد للاتصال المتبادل Net Work FeedBack
وقد ساهم في هذا التطور حدوث ثلاثة تطورات تكنولوجية هامة في مجال إستخدام الحاسبات الآلية هي :

١- إستخدام الدوائر المتكاملة وما صاحبها من إتجاه لتصغير حجم الحاسبات وانخفاض أسعارها وإرتباطها بالكثير من السلع الإستهلاكية المعمرة .

٢- تطور البرامج وبخاصة قواعد البيانات Data Base

٣- تطور اتصالات الحاسبات الآلية ببعضها البعض على بعد آلاف الكيلو مترات من خلال الوحدات الطرفية Terminals ودوائر الميكرويف مما جعل من غير الضروري تكرار إنشاء قواعد البيانات .

* * * * *

المبحث الثاني

سمات نظام المعلومات المصري

إذا كان هدف أى نظام للمعلومات – سواء تقليدى أو آلى – هو توفير المعلومات المطلوبة بالقدر المناسب وبالتوقيت المناسب وبالتكلفة المناسبة وإلى الجهات المناسبة فأن نظام المعلومات التقليدى في مصر لم يعد مناسبا لخدمة هذا الهدف المتعدد الأبعاد Multidiminationsl ذلك أن العمليات والأنشطة المرتبطة بهذا الهدف قد أصبحت من التعقيد بحيث لا يناسبها وسائل النظام التقليدى فعمليات مثل جمع البيانات وتبويبها وتحليلها وتحديد المعلومات وحفظها ثم أخيرا نشرها على دوائر المستفيدين قد أصبحت من الصعوبة بمكان على سير العمل في النظام التقليدى ربما بسبب من ضخامة حجم البيانات والمعلومات المتداولة وتنوع اوجه النشاط العلمي في مختلف المجالات في مصر خلال الثلاثين عاما الماضية .

وهكذا فقد بدأ إدخال نظام الحاسب الآلى في أوائل عقد الستينات بالجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ومنذ ذلك التاريخ والمسيرة العلمية لم تتوقف في هذا المجال ووفقا لإحصاء الجهاز المركزي التعبئة والإحصاء عام (١٩٨٨) فقد تبين أن عدد أجهزة الحاسبات الآلية في البلاد حالياً تزيد عن ٢٧٨٠ جهاز حاسب آلى من جميع الماركات ومختلف الأحجام . ويصل حجم الإستثمارات المرتبطة بهذه الحاسبات نحو مليار جنيه مصرى كما أن التكلفة السنوية لعمليات التشغيل (الصيانة-البرامج-التدريب-..الخ) تزيد عن ٤٠٠ مليون جنيه * . وقد زاد عدد هذه الأجهزة الآلية عاماً بعد آخر حتى تجاوزت ١٥ ألف جهاز حاسب آلي من جميع الأحجام والأنواع بالقطاع الحكومي وهيئات وشركات القطاع العام وذلك عام ١٩٩٨.

ومقابل هذا الإفراط في إستخدام الحاسبات الإلكترونية في الجهاز الحكومي المصري والإستخدام غير الكفء لهذا المورد ؛ نجد أن اليابان التي إستخدمت أول جهاز كمبيوتر في مارس ١٩٥٩ في هيئة الأرصاد الجوية ثم أخذت في التوسع حتى بلغ عدد أجهزة الحاسبات الإلكترونية لدى المصالح الحكومية في اليابان عام ١٩٩٢ نحو ١٤٤٨ جهاز بتكلفة قدرها ٦٩٦,٩ مليار ين (أى ما يعادل ٥,٣ مليار دولار

* هذا بخلاف أجهزة الحاسبات التى انتشرت فى المدارس بعد عام ١٩٩١ فيما يشبه الثورة التعليمية التى ما زالت تتسم بالشكلية .

أمريكى) وبلغت تكلفة التشغيل ٤٢٦,٢ مليارين ؛ كما وصل عدد العاملين المتخصصين في إعداد البرامج ومحللى النظم والمهندسين القائمين على تشغيل هذه الأجهزة في الحكومة اليابانية نحو ٨٩٨٠ شخصا (١٣)

وبرغم ذلك فإن نظام المعلومات المصري يتسم حالياً بالسمات التالية :

أولاً : إنه نظام احتكارى وبيروقراطى فهناك جهات محدودة هي وحدها المناط إليها إجراء الدراسات الإحصائية ونشرها ومنع الآخرين من القيام بها دون تصريح . (١٤)

ثانياً : ويرتبط بذلك غلبة تأثير القنوات الشخصية وغير الرسمية على القنوات الرسمية في تبادل البيانات والمعلومات .

ثالثاً : ويؤدى ذلك غالبا إلى تكرار وتداخل وتضارب قواعد البيانات وذلك بين القطاعات القومية والقطاعية ،مما يمثل إهدار للموارد والجهد، وعلى سبيل المثال فقد أظهرت دراسة للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء أن مستوى تشغيل الحاسبات الآلية في مصر ما زالت تدور حول معدل متدنى للغاية (ما بين ٢٨% إلى ٦٠% من الطاقة التخزينية) (١٥) .

بيد أن السنوات العشر الأخيرة قد شهدت بعض المحاولات والتجارب الجديدة التي استهدفت إضفاء طابع تعددى على نظام المعلومات المصري في بعض المجالات ونستطيع أن نشير إلى تجربتين مازالتا محل بحث وتقويم وهما:

الأولى : إنشاء شبكة المعلومات القومية Ensttnet بأكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا وربطها بدوائر الميكروويف والموجات الدقيقة بشبكات المعلومات بالولايات المتحدة الأمريكية.*

الثانية : إصدار القرار الجمهورى رقم ٦٢٧ لسنة ١٩٨١ الذي قضى بضرورة إنشاء مراكز للمعلومات بجميع أجهزة الدولة بما يمثل خطوة نوعية هامة في إطار تداول بناء للمعلومات . صحيح أن الهدف من إنشاء هذه المراكز هو ترشيد ودعم

---

* أظهرت احدث تحقيقات جرت فى الولايات المتحدة عن وسائل اختراق أجهزة المخابرات الأمريكية لمراكز وشبكات المعلومات الحساسة لمختلف دول العالم الصديقة منها للولايات المتحدة وغير الصديقة وبالتعاون مع إسرائيل عبر تسويق برامج للكمبيوتر محملة بنافذة سرية لنقل المعلومات إلى الأجهزة الأمريكية والسرية (أهرام ١٩٩٨/٤/١١ وأهرام ١٩٩٨/٤/١٠).

القرارات الإدارية في المنشاة أو الوحدة الإدارية (وزارة-مصلحة-هيئة- ...الخ) إلا أن تداعيات وجود مثل هذه المراكز هو أتساع شرايين دورة المعلومات في المجتمع ككل [١٦]. وكذا إنشاء مركز معلومات ودعم إتخاذ القرار التابع لرئاسة مجلس الوزراء في بداية عام ١٩٨٤.

* * * * *

المبحث الثالث

إدخال نظام الحاسب الآلى في أعمال الجهاز

بدأت أول تجربة لإدخال نظام معلومات آلى حديث بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة عام ١٩٧٩ ، وذلك حيث تم التعاقد مع الجهاز المركزي للتعبئة العامة على إستخدام وحدات طرفية في إطار مشروع شبكة نقل البيانات بنظام التشارك بالزمن Sharing Of Time غير أن هذا النظام لم يثبت فاعليته تماماً كما أن الجهاز لم يكن يمتلك مشروعا قوميا لإنشاء قاعدة بيانات على مستوى الدولة ولذا فقد اقتصر عمل شبكة نقل البيانات على تخزين البيانات الخاصة بالعاملين بالجهاز .

وفي ديسمبر ١٩٨٤ بدأ التفكير من جديد في تأسيس **"بنك للمعلومات الإدارية"** وإنشاء قاعدة بيانات حكومية متكاملة واستند مشروع بنك المعلومات الإدارية الذي طرحته الإدارة المركزية للمعلومات إلى مرتكزات ثلاثة *:

الأول : تحديد دقيق لدوائر المستفيدين Users الذين صنفوا إلى أربعة مستويات :

أ-متخذوا القرارات الإستراتيجية والإدارية العليا (مجلس الوزراء – الوزراء)

ب-متخذوا القرارات التنفيذية (وزراء – رؤساء المصالح والهيئات-وكلاء الوزارات)

ج-متخذ القرارات اليومية والباحثين بالجهاز .

د-الدارسون الاكاديميون والباحثون في مجال الإدارة والخدمة المدنية .

الثاني : التعرف على مصادر البيانات والمعلومات المتاحة (حقول البيانات والمعلومات) في هذا المجال تم رصد المصادر التالية :

---

* كان مؤلف هذا الكتاب واحد من ثلاثة شاركوا فى صياغة مشروع تأسيس بنك المعلومات الإدارية بالجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فى ذلك الوقت ثم جرى اقتباس واسع لفكرته فى مركز معلومات مجلس الوزراء ودعم اتخاذ القرار – تحت الإنشاء والتنفيذ – وبدأ به نشاطه تحت مسمى جديد هو قاعدة بيانات العمالة والأجور وجرى دعمه بنحو ٦ مليون جنيه من قروض المعونة الأمريكية وتعرض المشروع للتعثر والتخبط.

أ- سلسلة الدراسات الإحصائية عن الهيكل الوظيفي بالدولة حجما ونوعا.

ب- الفهارس الإدارية .

ج- الموسوعات والمعاجم .

د-الأدلة الإرشادية والبيلوجرافيات .

هـ-المستخلصات والكشافات الشارحة .

و-الهياكل التنظيمية ومشروعات الترتيب .

ز-المصادر الأخرى (مجلات متخصصة – تقارير – أبحاث..الخ)

الثالث : التعرف الدقيق على الموارد البشرية المتاحة من حيث :

أ- قدرتها العلمية.

ب-خبراتها العملية.

ج-الوقت المتاح للتدريب.

وتحددت مستويات العمل المنهجية في علاقتها بالمرتكزات الثلاثة السابقة في ثلاثة محاور هي :

المحور الأول : تناول التقسيمات الإدارية والوظيفية وهذه تشتمل على:

١- تأسيس قاعدة بيانات العمالة بأجهزة الدولة المختلفة تبدأ من شاغلى الوظائف العليا على مستوى الدولة ثم الإنطلاق من إجماليات العمالة إلى إجماليات على مستوى القطاعات والأجهزة وصولا إلى البيانات التفصيلية .

٢- تسجيل الهياكل التنظيمية بكافة أجهزة الدولة ميكروفيلميا وربطها بنظام الحاسب الآلى في مرحلة متقدمة .

المحور الثاني : تسجيل تطور الفكر الإداري تاريخيا وموضوعيا في إرتباطه بالتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والقانونية الذي تم في البلاد منذ عام ١٩٥٢ وحتى تاريخ التنفيذ .

المحور الثالث : تناول السياسات الإدارية والتنفيذية والتشريعية خلال الفترة الممتدة من عام ١٩٥٢ وحتى تاريخ تنفيذ المشروع (قوانين – لوائح – قرارات – فتاوى مجلس الدولة ...الخ)

وحددت أربعة مراحل للتنفيذ تستغرق نحو ثلاثة إلى أربعة سنوات بدرجة انحراف في البيانات والنتائج المتحققة لا تزيد عن ٥% .

وكان من المتصور في هذه المراحل المتقدمة أن تنشط مراكز المعلومات المنشأة حديثا (وفقا للقرار الجمهورى رقم ٦٢٧ لسنة ١٩٨١) وكذا وحدات التنظيم والإدارة (المنشأة وفقا للقرار الجمهورى رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٧) بحيث يصبحا جزء من العمود الفقرى لنشاطها .

كما أن هذا المخطط العلمي لتنفيذ بنك المعلومات الإدارية كان يتلائم مع حجم القوى الوظيفية المتاحة بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وبالجهاز الإداري للدولة ككل ومع المصادر أو حقول البيانات والمعلومات الهائلة المتوافرة بإدارات الجهاز المختلفة ومع الإمكانيات الفنية للقائمين عليها .

* * * * *

المبحث الرابع

مشروع قاعدة بيانات العمالة والأجور - تقييم وتحليل

كان مشروع إنشاء "**بنك المعلومات الإدارية**" بمثابة جهد علمي واعى ومنظم عاون في بلورته والتخطيط له عددا من المتخصصين الأكاديميين إلى جانب موظفين على درجة عالية من الدراية بحقول البيانات المتاحة بالجهاز وطبيعة دوائر المستفيدين Users على مختلف المستويات وقد استغرق الإعداد له نحو عام كامل (ديسمبر ١٩٨٤ – يناير ١٩٨٦) وتم شراء الحاسب الآلى المناسب للمراحل الأول للمشروع وفقا للمخطط الموضوع .

ثم ظهر في أوائل عام ١٩٨٧ مشروع قاعدة بيانات العمالة والأجور في مركز معلومات مجلس الوزراء (تحت التأسيس وقتئذ) كمشروع قومى شامل ، مستندا إلى المخطط العام الذي سبق وضعه بالنسبة لمشروع "بنك المعلومات الإدارية" ولكن بعد إضفاء طابع أكثر اتساعا وقد تحددت الملامح والخطوط الرئيسية لمشروع قاعدة بيانات العمالة والأجور في عجالة على النحو التالي:-

١- إنشاء قاعدة بيانات كاملة وتفصيلية لبيانات العاملين في الحكومة والقطاع العام(نموذج رقم(١) إجمالي ورقم (٢) تفصيلية)

٢- تشتمل هذه القاعدة على بيانات تفصيلية عن حجم الأجور الثابتة والمتغيرة الممنوحة للعاملين خلال السنة المالية .

٣- يتم هذا الجهد على نطاق الجمهورية كلها ودفعة واحدة بالتعاون مع إدارات شئون العاملين بالمصالح الحكومية المختلفة (٥٢٨ وحدة حكومية و٢٨٨ شركة قطاع عام) .

٤- خصص لهذا المشروع إعتمادات في السنة الأولى قدرها ٦ مليون جنيه من مخصصات المعونة الأمريكية (قروض)

٥- يشرف على هذا المشروع مركز معلومات مجلس الوزراء ويعاون في عملية جمع المعلومات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة (القطاع الحكومي) ومركز معلومات القطاع العام (الشركات وهيئات القطاع العام)

وفي ضوء النتائج التي تحققت من مشروع قاعدة بيانات العمالة والأجور خلال الخمس سنوات الأولى من عمره (١٩٨٧-١٩٩١) نستطيع أن نؤكد الحقائق التالية :-

أولاً : أن تصميم المشروع لم يكن متسما بالتوازن والعلمية .

ثانياً : أن المشروع لم يكن اقتصاديا في تكاليف تشغيله .

ثالثاً : أن النتائج المحققة تفتقر إلى التركيز Filtering والدقة Accuracy. فلنتوقف عند كل واحدة بشيء من التفصيل .

أولاً : تصميم المشروع لم يكن متسما بالتوازن والعلمية :

برغم أن تأسيس قاعدة بيانات العمالة على المستوى الحكومي والعام كانت من ضمن أهداف مشروع "**بنك المعلومات الإدارية**"الذي أعدته الإدارة المركزية للمعلومات في ديسمبر ١٩٨٤ إلا أن المشروع بالصياغة التي طرحه مشروع قاعدة بيانات العمالة والأجور "مركز معلومات مجلس الوزراء" قد جاء غير متوازن ويفتقر للكثير من المقومات العلمية من حيث:

١-أن المشروع لم يحدد بدقة دوائر المستفيدين USERS من هذه القاعدة ، فبرغم أن الحديث يتكرر حول تأسيس هذه القاعدة لخدمة متخذي القرارات الحيوية في مجال الإدارة الحكومية (مجلس وزراء-وزير الدولة للتنمية الإدارية..الخ) الا الواقع وطبيعة تصميم المشروع تشير إلى عدم وضوح ذلك الهدف أو طرق تحقيقة ذلك أن متخذى القرارات الحيوية المشار إليهم لا يعنيهم لا في المراحل الأولى – أو حتى الأخيرة – وجود بيانات تفصيلية (نموذج رقم ٢) عن جميع العاملين بالدولة وعددهم نحو ٤,٥ مليون موظف وعامل من جميع المستويات وهو ما يشار إليه في علم المعلومات بوفرة المعلومات غير المفيدة

[١٧] Over Abundance Of Irrelevant Information Overload

وقد كان من الأجدى أن تتحدد مراحل التنفيذ في إرتباطها بخدمة متخذى القرارات على المستوى الحيوى فتبدأ القاعدة بالحصول على البيانات التفصيلية لشاغلى الوظائف العليا بالدولة (وعددهم نحو ١٤ ألفا) وهو ما كان يتضمنه مشروع **"بنك المعلومات الإدارية"** الذي طرحه خبراء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة منذ عام ١٩٨٥ ، ثم بعد ذلك ننتقل إلى المستويات الأدنى حسب القطاعات المختلفة (حكومة مركزية – هيئات عامة اقتصادية وخدمية – حكم محلى شركات وهيئات القطاع العام)

٢-وبناء على ذلك فإن المشروع في طموحه الزائد قد أهمل الإمكانيات المتاحة فعلاً للجهاز الإداري للدولة وبخاصة إدارات شئون العاملين التي سيقع عليها فعليا عبء عملية جمع أو استيفاء هذه البيانات التفصيلية مما أدى إلى عدم دقة البيانات وعدم شمولها وعدم اتساقها Non- Consistency لعدم وحدة المصطلحات المستخدمة وعدم وضوح صياغة النموذج التفصيلي (نموذج رقم ٢)

٣- وبالتالي فعلاوة على توقف أعمال الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في بعض أنشطته فإن عملية المراجعة كان يكتنفها السرعة تحت ضغط إلحاح أعلى بسرعة التنفيذ لاعتبارات وظيفية مما أظهر النتائج في المراحل التجريبية للتشغيل (بمركز الأهرام والحاسب الآلى للإنتاج الحربى) في صورة غير معبرة أو صحيحة وهو ما أدى فعليا لإهدار نحو ٤سنوات من العمل دون نتائج حاسمة.

٤- أنيطت عمليات الترميز والتشغيل الأولى للبيانات كمدخلات Input إلى مركزين مختلفين للحاسب الآلى (الأهرام – الإنتاج الحربى) ويعملان بأنظمة مختلفة مما أدى في المراحل اللاحقة إلى صعوبة توحيد النتائج وإجراء عمليات الربط Linkage وهو ما أدى في المرحلة النهائية إلى تأخير المشروع أكثر مما كان مقدر له .

٥- وأخيرا فقد صممت عمليات التصويب في المرحلة الثانية من المشروع بنفس طريقة تصميم عملية جمع البيانات الأولية وذلك بإعادة توزيع نحو ٤,٥ مليون استمارة ، من مخرجات الحاسب الآلى على إدارات شئون العاملين لإعادة التصويب والتصحيح تحت مسمى التحديث Updating مما سيؤدى إلى استغراق مالا يقل عن ثلاث سنوات أخرى وبهذا تصل المدة منذ بدء المشروع وحتى الحصول على بيانات كاملة وبدرجة ثقة غير محددة بدقة إلى نحو ثمانى سنوات مما سيؤدى إلى إظهار بيانات غير معبرة أو تتسم بالقدم نسبيا .

ثانيا : اقتصادية التكاليف :

تمثل اقتصاديات مشروع إنشاء قاعدة للبيانات أو المعلومات أحد أهم مرتكزات جدوى مثل هذه القاعدة وهو ما يتضمنه التعريف بنظام للمعلومات الكفء وقد شكل مشروع إنشاء قاعدة بيانات العمالة والأجور عبء اقتصاديا دون مقابل جدى حتى الآن حيث بلغت تكاليف المرحلة الأولى ما يزيد عن ٥ مليون جنية تمثلت في :-

- تكاليف طباعة نحو ٥,٥مليون نموذج جمع بيانات (نموذج رقم ٢)

- تكاليف العمالة من خلال نظام للحوافز – بصرف النظر عن وجود أو عدم وجود نظام موضوعى وعادل لصرف مثل هذه الحافز بين العاملين فيها من داخل وخارج الجهاز ومركز معلومات مجلس الوزراء .

- تكاليف عمليات الترميز والتشغيل الأولى للحاسب الآلى (الأهرام، الإنتاج الحربى) .

- تكاليف الإنتقالات وغيرها . وتفشي مظاهر للفساد المالي من جانب بعض القائمين على المشروع .

- تكاليف طباعة ٥,٥ مليون استمارة أخرى للتصويب أو ما يطلق عليه أحيانا التحديث .

- ثم أخيرا وليس أخرا ما يسمى نفقة الفرصة البديلة Opportunity Cost والمتمثلة في مدى فاعلية هذه المصروفات في حال استخدمها بصورة أخرى ويمكن في هذا الحال تصوركم ستكون الفائدة في حال تنشيط مراكز المعلومات في المحافظات أو المصالح الحكومية المختلفة وإستخدام جهاز للحاسب الآلى في كل محافظة لإتمام هذه العمليات مع إشراف ومتابعة من الجهاز ومركز معلومات مجلس الوزراء وتخصيصه مالا يزيد عن ٢٠٠ ألف جنيه لكل محافظة مقابل القيام بهذه المهمة على مراحل مع إيجاد نظام موحد وفعال للربط بين مخرجات هذه المراكز الإقليمية على المستوى القومي .

والخلاصة أن ما تم إنفاقه على هذا المشروع حتى الآن وما ينتظر تخصيصه لإتمام هذا المشروع في السنوات الثلاثة القادمة ودون أن يتحقق نتائج ملموسة

لمتخذى القرارات على مختلف المستويات طوال ثمانى سنوات (١٩٨٧-١٩٩٤) يمثل خسارة صافية كان من الممكن تجنبها لو صمم المشروع بصورة أكثر توازنا وتواضعا .

ثالثا :النتائج المحققة :

كما سبق وأشرنا فأن مرور كل هذه الفترة الزمنية (٥سنوات) دون أن تظهر نتائج ملموسة لمتخذى القرار يمثل ضعفا ظاهرا في المشروع ويؤكد ما سبق وأشرنا إليه من عيوب في تصميم المشروع تحت ضغط أسباب غير مفهومة لدى القائمين على مركز معلومات مجلس الوزراء فمن ناحية أولى ، فأن ضخامة البيانات المجمعة- بصرف النظر عن مدى الدقة فيها - تؤكد ضرورة إجراء عمليات التركيز والتصفية Filtering وذلك حتى يتسنى توفير مستويات متنوعة للمعلومات أو البيانات لدوائر مختلفة ومتفاوتة الأهمية لإتخاذ القرارات وهو ما يعتبر استنزاف وقت إضافي (نحو ٦شهور إلى سنة) في تصميم برامج للتخزين والاسترجاع Retrieval.

ومن ناحية أخرى فأن من المظاهر السلبية التي نشأت وقت تنفيذ هذا المشروع ويخشى من نموها خلال عمليات التحديث الدورية التي من المفترض القيام بها في السنوات القادمة هو افتقاد المصداقية بين العاملين في إدارات شئون العاملين في الجهات المختلفة من ناحية والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة من ناحية أخرى بسبب من عدم عدالة توزيع الحوافز المعلن عنها من قبل بل وأحيانا كثيرة عدم الإلتزام من جانب الجهاز إزاء هؤلاء العاملين .

* * * * *

المبحث الخامس

نحو بناء نظام علمي فعال للمعلومات الإدارية ـ نتائج وتوصيات

تتمثل علمية Scientific أى نظام في أربعة شروط أساسية :

- مدى قدرته على إحداث انتقال نوعى في الأنشطة .
- مدى تلائمه مع القدرات والإمكانيات المتاحة .
- مدى فاعليته وشمولة لمختلف الجوانب .
- مدى اقتصاديته وترشيده للنفقات .

ومن هنا فإن "**مشروع قاعدة بيانات العمالة والأجور**" الذي هو اقتباس غير متوازن من مشروع بنك المعلومات الإدارية الذي طرحه الجهاز عام ١٩٨٤ قد جاء متجاوزا كل الشروط المطلوبة في إنشاء نظام للمعلومات الإدارية .

ذلك أن قاعدة بيانات العمالة والأجور لم تكن سوى أحد أهم أهداف المشروع الأصلى من "**بنك المعلومات الإدارية**" أى أحد روافد النشاط الشامل والحيوى لنظام متكامل للمعلومات الإدارية الذي يشتمل على :-

١ـ حفظ كافة بيانات التقسيمات الإدارية والوظيفية .

٢ـ تسجيل كل المخزون المعرفي ـ النظري والتطبيقي ـ في مجال الفكر الإداري .

٣ـتسجيل كل ما يتعلق بالسياسات الإدارية والتنفيذية والتشريعية .

ومن هنا نؤكد أن إنجاز مهمة تأسيس قاعدة لبيانات العمالة والأجور كانت ضمن المخطط العام لهذا المشروع وقد روعى في ذلك الإنجاز أن يتم على مراحل زمنية بحيث تتلائم مع الدوائر المختلفة من المستفيدين والخبرات المتاحة وحجم العمالة المتوافرة والوقت المسموح به .

ومن هنا فإن العمل في مشروع بناء قاعدة بيانات العمالة والأجور في صياغتها الراهنة قد أدت عمليا إلى تعطيل مشروع بناء نظام متكامل للمعلومات الإدارية بالجهاز بالصيغة التي أشرنا إليها بصورة أكثر فاعلية ورشاده Effectiveness في حال إجراء دراسة معمقة للمشروع قبل الشروع في تنفيذه .

على أى حال ، فإن إنشاء نظام متكامل للمعلومات الإدارية يقتضى تحقيق الآتى:-

أولاً: تحديد دوائر المستفيدين Users على النحو التالي :

١- متخذو القرارات الإستراتيجية (رئيس الجمهورية- مجلس الوزراء- الوزراء- أجهزة الأمن القومي)

٢- متخذو القرارات التنفيذية (الوزراء – رؤساء المصالح والهيئات ..الخ)

٣- متخذو القرارات اليومية (وكلاء الوزارات ومديرى الإدارات المتخصصة...)

٤- الدارسون الأكاديميون والباحثون في مجال الإدارة والخدمة المدنية .

ووفقا لكل دائرة تصمم برامج جمع البيانات وإعدادها كمدخلات للحاسبات الآلية فلا يعنى كثيرا لمتخذى القرارات الإستراتيجية بيانات تفصيلية عن مختلف العاملين بالدولة ومن ثم فينبغي إعادة تصميم النظام بحيث يلبى بالتدريج مطالب كل دائرة من هذه الدوائر .

ثانيا : ينبغي أن يتحدد دور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة كمسئول بصورة أولية عن هذا النظام بحكم مسئوليته الأصلية في مجال الخدمة المدنية والإدارية بالدولة من ناحية ونظرا لإشرافه العملى والقانوني على مراكز المعلومات بالأجهزة الإدارية المختلفة (١٦٣ مركز معلومات) ووحدات التنظيم والإدارة (١٦٥ وحدة تنظيم والإدارة) ومديريات التنظيم والإدارة (٢٦ مديرية).

ثالثا : أن تراعى في تصميم المشروع :

١- وحدة المصطلحات والمفاهيم المستخدمة على مستوى أجهزة الدولة المختلفة.

٢- حدود وحجم القوى الوظيفية والخبرات العملية في هذا المجال .

٣- مساحة الوقت المخصص والسماح بدرجة من التروى والتأنى في عملية التنفيذ

٤- نظام عادل وكفء وموضوعى للحوافز التشجيعية لمختلف الجهات المساهمة في المشروع .

٥- تنشيط مراكز المعلومات ووحدات ومديريات التنظيم والإدارة وأن يخصص لهذه المراكز والوحدات والمديريات نظام للربط Linkage بين قواعد البيانات المحلية وقاعدة البيانات المركزية للمشروع .

٦- إعداد نظام مستمر وفعال لتدريب القوى البشرية العاملة في المشروع لتفهم إبعاده وحيويته.

٧ - أن يرتبط هذا النظام بوسائل التوثيق الميكروفيلمى .

٨ - ضمان فاعلية نظام التحديث وسرعته وكذا عملية التغذية بالبيانات .

رابعاً : إعداد نشرة معلومات Information Bullettin تتضمن كافة محتويات بنك المعلومات الإدارية توزع على دوائر البحث العلمي والأكاديمى ومراكز صناعة القرارات ومراكز المعلومات المختلفة بما يسمح بتوسيع دائرة المتعاملين مع"بنك المعلومات" وأن يتحدد نظام للاشتراك السنوي أو الدورى في هذا البنك.

خامساً : وأخير انه من المناسب إعتماد إستراتيجية النظام المفتوح Open System في التعامل مع بيانات ومعلومات هذا البنك والاستناد إلى مفهوم ديمقراطى شامل استنادا إلى خبرة مراكز المعلومات في أوروبا والولايات المتحدة وفي ضوء الإنجازات التاريخية التي وصل إليها الجنس البشري في مجال التعامل مع المعلومات.

* * * * *

هوامش الفصل السادس

(١) د.بكرى عطية "المعلومات والإدارة .. دراسة تحليلية مع التطبيق على مصر" مجلة الإدارة العامة الرياض العدد (٤٢) يوليو ١٩٨٤ وكذلك – المنظمة العربية للثقافة والعلوم "توفير المعلومات بأجهزة التوثيق بالوطن العربي" إدارة التوثيق والإعلام ،سلسلة دراسات عن المعلومات ، القاهرة ١٩٧٧ .

(٢) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع راجع :

- عبد الخالق فاروق "مصر وعصر المعلومات" القاهرة ،الدار العربية للنشر والتوزيع ١٩٩١ .

(٣) عبد الخالق فاروق ،المرجع السابق صـ٨٢

(٤) شون ماكبرايد وأخرون "أصوات متعددة وعالم واحد "تقرير اللجنة الدولية لدراسة مشكلات الاتصال ؛ الأمم المتحدة ، الناشر الشركة الوطنية للنشر والتوزيع الجزائر ١٩٨١

(٥) المرجع السابق صـ٩٥ وما بعدها

(٦) لمزيد من التفاصيل راجع :

- د.حشمت قاسم "مصادر المعلومات .. دراسة لمشكلات توفيرها بالمكتبات ومراكز التوثيق"القاهرة ، مكتبة غريب ١٩٧٧ .

- بولين اثرتن "مراكز المعلومات .. تنظيمها وإدارتها وخدماتها" ، ترجمة حشمت قاسم ، مكتبة غريب ، القاهرة ١٩٧٧ .

- رود ريجو ماجالهاس "وقع الثورة الإليكترونية على المكتبات والعمل في مجال المعلومات . تحليل لإتجاهات المستقبل" مجلة اليونسكو للمعلومات والمكتبات والأرشيف العدد (٥٣) نوفمبر ١٩٨٣، يناير ١٩٨٤.

(٧) د. إبراهيم السيد جاد الله "تطوير تكنولوجيا نظم المعلومات في الأجهزة الحكومية" القاهرة مجلة الإدارة – عدد أكتوبر ١٩٨٦ .

(٨) المرجع السابق .

(٩) أبو الفتوح حامد عودة "المعلومات وعلاقتها بالمحفوظات" القاهرة ،مجلة التنمية الإدارية ، العدد (٤٥) أكتوبر ١٩٨٩ .

(١٠) د.إبراهيم السيد جاد الله ، مرجع سابق .

(١١) د. حشمت قاسم ، مرجع سابق .

(١٢) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع يمكن الرجوع إلى :

- رايمو قرميين "البحوث والتطورات العسكرية والسياسة العلمية" مطبوعات اليونسكو المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية ، العدد (٥٤) يناير ١٩٨٤ .

- دانيل ج . بورستين "جمهورية التكنولوجيا ، تأملات في مجتمع المستقبل في الولايات المتحدة الأمريكية ، ترجمة زغلول فهمى ، القاهرة ، مطبوعات كتابى ١٩٧٨ .

- أريك بارك "تكنولوجيا المعلومات الملائمة .. منظور لتباين الثقافات" مجلة اليونسكو للمعلومات ، العدد (٥٢) أغسطس ١٩٨٣ .

- ف.ب ارتجنون "النظام الدولى لتبادل المعلومات العلمية والتكنولوجيا المشاركة السوفيتية" مجلة اليونسكو لعلم الإعلام والمكتبات والأرشيف ، العدد (٣٩) مايو ١٩٨٠ . وكذلك .

Shoku Arte "Data Base Management Systems ,For The Eighties" ,
network. - Database and
Vol Journal 12, No

(13)Tashiyuki Masejyiuki (editor) :, "The Management and Reform of Japanese Covernment" the Instityute af Administrative Management , Tokyo, 1994, pp. 111-124.

(١٤) أنظر على سبيل المثال ، كتاب دورى الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء رقم ١٥ لسنة ١٩٨٧ الذي نشر على كافة أجهزة الدولة مشددا على عدم الموافقة على إجراء أى دراسة أو تقديم أى بيان إحصائى دون الرجوع للجهاز .

(١٥) الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، بيان بشان أجهزة الحاسبات الآلية المستخدمة في مصر؛ حسب الموقف في عام ١٩٨٤ .

(١٦) يختلف رأينا في هذا المجال عن رأى بعض الأكاديميين الذين يطالبون بمركزية إحصاءات الموارد البشرية ، أنظر على سبيل المثال :

- د. فريد راغب النجار "إتجاه نظام معلومات جديد لتخطيط القوى العاملة" القاهرة مجلة الإدارة ، عدد يناير ١٩٨٩ ، وعكس هذا الرأي أنظر :

- د. نزيه الأيوبى "البحث العلمي في الإدارة وتحديد الأولويات" الرياض ، مجلة الإدارة العامة ، العدد (٤٥) أبريل ١٩٨٥ .

(١٧) لمزيد من التفاصيل راجع :

- د. جرمين حزين سعد "نظم المعلومات"الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، سلسلة العلوم الإدارية ١٩٨٦ .

- السيد محمد السيد "أثر المشاكل الإنتاجية والتنظيمية على إدخال النظم الإليكترونية" القاهرة مجلة الإدارة ، يوليو ١٩٨٧ .

الفصل السابع

اليابان وتدريب كوادر العالم الثالث

[الدروس المستفادة من التجربة

اليابانية - زيارة ميدانية]

لعل من أسوأ الكلمات تعبيرا عن ذلك التطور الاقتصادي والإجتماعي والإداري في اليابان ، والتي سادت في مفردات قاموسنا العربي في العقدين الماضيين كلمة "المعجزة اليابانية" . Japanese Marcele

ذلك إنه برغم تقديرنا لتلك الجهود الرائعة التي بذلها الشعب اليابانى بعد نهاية الحرب العالمية الثانية للخروج من كارثة الهزيمة والدمار اللذين لحقا بالبنية الاقتصادية والنفسية لمختلف القوى والطبقات الاجتماعية هناك ، فإن الكلمة بحد ذاتها تقذف بالعقل العربي – والمصري – إلى غياهب الغيبية والمجرد ، فتغلق أمام هذا العقل القدرة أو الرغبة على التحليل العلمي والمنهجي لحقائق هذا التطور وتجعل من الصعب فهم حقيقة القوى الاجتماعية الفاعلة ونمط وآلية التفاعل بينها للوصول إلى ما وصلت إليه اليابان ، ومن ثم يصبح من المستحيل الإستفادة من تلك التجربة الإنسانية التاريخية.*

ومن هنا فإن استخلاص الدروس والعبر على صعيد إدارى يستدعي بالضرورة رصد مختلف التفاعلات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والقانونية وقبل كل ذلك وبعده منظومة القيم الأخلاقية والثقافية التي تحكم حركة الأفراد والجماعات في اليابان.

إن أى محلل مدقق ، وكل متابع عن كثب للإدارة اليابانية ، سوف يكتشف بوضوح موقع ومركز النظام الإداري هناك ، كجزء من النسق العام System للمجتمع بكل مكوناته الاقتصادية والثقافية والاجتماعية . (1)

وعلى هذا فإننا هنا سوف نتعرض بالتحليل إلى نقاط ثلاث : -

الأولى : فلسفة وأهداف البرامج التدريبية في اليابان .

الثانية : عناصر نجاح النظام الإداري في اليابان .

الثالثة : المتاح الإستفادة منه من التجربة اليابانية .

* * * * *

* هذا الفصل كان فى صورته الأولى تقرير أعده المؤلف عن زيارته لليابان فى منحة تدريبية ورفعه إلى الوزير المسئول فى يوليه عام ١٩٨٩ . ثم جرى نشره في جريدة الوفد المصرية بتاريخ ١٥/ ٨ / ١٩٩٢.

المبحث الأول

فلسفة وأهداف البرامج التدريبية في اليابان

منذ نهاية الحرب العالمية الثانية ركز الشعب اليابانى طاقته في إتجاه تحقيق ثلاثة أهداف :

الأول : إعادة بناء وتحديث البنية الاقتصادية والاجتماعية في اليابان .

الثاني : إعادة رسم صورة اليابان كمجتمع ديمقراطى حديث أمام كافة دول العالم وإنهاء تلك الذكريات المؤلمة للممارسات الوحشية للعسكرية اليابانية قبل وأثناء الحرب العالمية الثانية .

الثالث : الوصول عبر هذه الصيغة الجديدة إلى مستوى يسمح باستعادة النفوذ الاقتصادي لليابان وبالتالي توسيع نطاق السوق اليابانى دون الحاجة إلى آلة حرب عسكرية تؤمن هذا التوسع الاقتصادي .

كيف يمكن الوصول إلى هذه الأهداف الكبرى ، في وقت يعاني فيه المجتمع اليابانى من ندرة نسبية كبيرة في الموارد الاقتصادية الإستراتيجية (البترول – الفحم – الحديد – النحاس...الخ) ولا تسمح له مساحته المحدودة (٣/١ مساحة مصر ونحو ٢١/١ من مساحة الأرض في الولايات المتحدة)؟

هنا جاءت عبقرية الشعب والمجتمع اليابانى سواء في صياغة علاقاته الدولية أو في تدعيم مركز ونفوذ اليابان على صعيد عالمى .

سوف أتوقف عند تحليل علاقات اليابان الدولية ودور التدريب الخارجى كعنصر مساعد في تدعيم مركز ونفوذ اليابان على الصعيد الدولى .

فمنذ عام ١٩٤٨ بدأ النشاط التدريبي اليابانى فيما وراء البحار فأنشئت هيئة التعاون الفنى فيما وراء البحار Overseas Technical Cooperation Agency وهيئة خدمات الهجرة اليابانية Japan Emigration Service (JEMIS).

ثم في أول أغسطس عام ١٩٧٤ أنشئت هيئة التعاون الدولى الياباني (JICA) لتتولى القيام بهذا الدور بدلا من الهيئتين السابقتين وأسندت تبعيتها الفعلية إلى وزارة الشئون الخارجية اليابانية.

ويكفي حتى نتعرف على ثقل وأهمية هذه الهيئة ودورها المتميز أن نشير إلى أن ميزانيتها للعام المالي ١٩٨٨ قد بلغت ١٠٨ بليون ين يابانى (ما يعادل ٨٥٠ مليون دولار أمريكى) .

وتتخصص هذه الهيئة في تقديم برامج التعاون الفنى والتدريب وخدمات التنمية بالقطع في ضوء الخبرة اليابانية والمعونة اليابانية والمنتجات اليابانية .

ويهمنا أن نركز الضوء على علاقة التدريب الخارجي اليابانى بتسويق المنتجات اليابانية وبزيادة التأثير الأدبى والحضارى لليابان على النخب الإدارية والتقنية في دول العالم الثالث .

فوفقا لما هو متاح من بيانات فأن عدد من تلقى تدريب في اليابان من دول العالم الثالث خلال الفترة من ١٩٥٤ حتى مارس ١٩٨٨ قد بلغ ٦٧٠٩٨ ويذكر أحد المراجع اليابانية بالحرف حول هؤلاء المتدربين :

"All of them are leaders in their respective fields of development activities"

إنهم نخب إدارية تنفيذية وتقنية سوف يمارسون دورا هاما في المستقبل وفقا للتصور اليابانى .. وهو تصور صحيح على أية حال .

نعود إلى توزيع هؤلاء على مناطق العالم المختلفة فنجد أن معظمهم من دول جنوب شرق آسيا (٦٣,٦%) ثم أمريكا اللاتينية (١٦,٣%) ثم الشرق الأوسط (١١,٧%) ثم أفريقيا (٦,٨%) ودول أخرى (١,٦%) وبمقارنة ذلك بحجم التركز الإستثماري اليابانى على مستوى العالم نجد أن ثمة علاقة طردية حيث يتركز الإستثمار الصناعى وغير الصناعى اليابانى خارج حدود اليابان في دول جنوب شرق آسيا (كوريا – تايلاند – ماليزيا – سنغافورة – تايوان) .

إن اليابان تحرص قبل أن تضع قدميها في منطقة أن تؤمن درجة عالية من النفوذ ومن المعلومات الكافية عن أحوال هذه المنطقة .

فماذا عن توزيع المتدربين وفقا لنوعية البرامج المقدمة ؟

يعطينا البيان التالي صورة مناسبة عن التركيز التدريبي والإهتمام اليابانى:-

جدول رقم (٤٩)

توزيع المتدربين في اليابان من دول العالم الثالث وفقا لنوع البرنامج

خلال الفترة من ١٩٥٤-١٩٨٨

نوع البرنامج	عدد المتدربين	%
- أعمال المنفعة العامة والنقل والاتصالات والبنية الأساسية	١٧٧٠٣	٢٦,٤%
- الزراعة والصيد والغابات	١٣٣٣٣	١٩,٩%
- المناجم والصناعة .	٩٧٦٣	١٤,٥%
- التخطيط والإدارة .	٨٧٠٤	١٣,٠%
- الصحة العامة والطب .	٦٥٠٤	٩,٧%
- تنمية الموارد البشرية	٤٤٠٦	٦،٦%
- التجارة والسياحة .	٢٦٣٣	٣,٩%
-الطاقة .	٢٠٤٧	٣%
- الرفاهية الاجتماعية .	١٠٤٤	١,٦%
- أخرى .	٩٦١	١,٤%
المجموع	**٦٧٠٨٩**	**١٠٠%**

هذه البرامج تتيح لليابانيين الإطلاع المستمر على أحوال هذه المجتمعات وقراءة مالا تذكره الأرقام الإحصائية التي ترد في المصادر الإحصائية الدولية (تقارير الأمم المتحدة –البنك الدولى ... الخ) وهو ما تضمنه بوضوح أحد نشراتهم حيث يقولون بالحرف :

"In the meantime the Japanese can also learn many lessons from the overseas participants through this training program"

وبالفعل من خلال تجربتى المباشرة أثناء البرنامج التدريبي الذي شاركت فيه (٨ مايو- ٢٣ يونية) فدائما ما يطلب من المتدرب إعداد عدد من التقارير (من ثلاثة إلى خمسة تقارير) عن بعض الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والأنظمة

الحكومية لدولة المتدرب ، ومن خلال المناقشات الموسعة بين المتدربين جميعا وبقيادة المحاضر اليابانى – الذي هو غالبا أستاذ متمكن في إحدى الجامعات اليابانية – يمكن الإطلاع أكثر فأكثر على الروح الحية والإتجاهات الحقيقية للمجتمع محل الدراسة والعرض .

ويمارس اليابانيون بفعل درجة تنظيمهم العالية ، والنموذج الحضارى المتميز دورا مبهرا للمتدربين من دول العالم الثالث بما يتيح لهم نفوذ أدبى وثقافي على النخب الشابة وهو ما يضمن مستقبلا نطاقا أوسع لتسويق المنتجات اليابانية والاحتفاظ بمركز متميز في المنافسة الدولية بين الشركات اليابانية من جهة والشركات الغربية من جهة أخرى .

وما يؤكد بالنسبة لنا هذه الاستنتاجات هو طابع البرنامج التدريبي ذاته الذي تلقيناه حيث أن معظم المواد الاقتصادية المطروحة للنقاش تكاد تكون معروفة ومعروضة في الأدبيات الاقتصادية ، وكذا فإن العرض الخاص بتجربة التنمية والتحديث في اليابان أتسم بطابع مدرسى ، ولكن جوهر الخبرة التاريخية لليابان وتجربتها في التحديث والتنمية هو اكتشاف طابع علاقات البشر مع الطبيعة ، من ناحية وعلاقات البشر بالبشر من ناحية أخرى .

إن سر هذا التقدم يكمن هنا تحديداً .. في الانتماء بمعناه الشامل والحقيقى الانتماء للأهداف الوطنية والقومية العامة .. الانتماء لمؤسسات العمل .. الانتماء لعلاقات العمل .

سوف أعود لتناول هذه الحقيقة الكامنة في أعماق النجاح اليابانى تفصيلا ، ولكن ما أود التأكيد عليه هو إنه من المستحيل فهم حقيقة هذا التطور .. حقيقة هذا الرقم أو ذلك دون رصد هذه الممارسة الاجتماعية للإنسان اليابانى .

* * * * *

المبحث الثاني

عناصر نجاح النظام الإداري في اليابان

يتفق جميع خبراء الإدارة وعلم الاجتماع على حقيقة مؤداها ، أن النظام الإداري لدولة أو لشعب من الشعوب هو انعكاس لمجمل التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي توصل إليها هذا المجتمع أو ذاك .

فلا يمكن فهم نجاح – أو فشل – نظام إدارى ما دون النظر لطابع ومستوى التفاعلات التي ينتجها هذا المجتمع والتعاملات التي يخدمها هذا النظام الإداري باختصار فإن نجاح النظام الإداري في اليابان يكمن في كلمة هي .. **"الانتماء".**[٢]

هذه **الكلمة / الشعور** ليست من السهولة إنها نتاج تفاعل عناصر أربعة في المجتمع اليابانى رسخت لدى الفرد وأكدت عند الجماعات أهمية وضرورة الإنتاج والتفوق وهذه العناصر هي :-

١) نظام سياسى ديمقراطى بصورة كاملة ، تحترم فيه قواعد اللعبة وتطبق قواعدها على الجميع بحيث يتصدر القانون مركز الصدارة في المجتمع ويسرى مفعوله دون تردد على أعلى القمم (تاكشيتا – ناكسونى – تاناكا – انيو ...الخ) وعلى أقل مواطن في أدنى المواقع .

٢) نظام تعليمى صارم في أخلاقياته ومثله ، صحيح إنه باهظ التكلفة بعد المدرسة الثانوية ، ولكن عبر الممارسة اليومية للطفل والمعلم منذ البداية يزرع لدى الجميع روح التعاون والنظام والنظافة والاندماج في أهداف المجتمع العامة .. نظام تعليمى لا يشاهد حالة فساد كما نراه في نظم تعليمية عديدة .. حيث تنهار قيم الطفل بفعل مشاهداته اليومية لسلوك أستاذه الابتزازية وناظر المدرسة ... الخ ، أن النظام التعليمى في اليابان حتى المرحلة الثانوية نظام كفء وعادل وبناء .

٣) نظام اقتصادى يحقق نجاحات مطردة منذ أربعين عاما حتى الآن (معدل النمو السنوي منذ عام ١٩٥٤ حتى عام ١٩٧٣ بلغ ١٠% في المتوسط) وهو في نموه يحقق ما يسمى اقتصاديا .Tricel Down Effects .

بحيث يجنى الثمار جميع الفئات الاجتماعية ، صحيح هناك ثراء فاحش لبعض الطبقات الاجتماعية ولكن على الجانب الآخر هناك توازن دخول وأسعار للفئات الوسطى (تعادل ٥٠ إلى ٦٠% من المجتمع اليابانى) وكذلك للطبقات محدودة الدخل ثم توسيع شبكة الخدمات الاجتماعية والصحية والترفيهية لأفراد المجتمع .

٤) هدف قومى عام ، مقبول ومتفق عليه ، يتمثل في الخروج من ذكريات الهزيمة القاسية وتحويل اليابان إلى أكبر قوة اقتصادية في عالمنا المعاصر ، هدف مقبول ومتفق عليه .. ويتحقق كل يوم مما يعزز ثقة اليابانيين بأنفسهم وبنظامهم .. ويحد من درجة التشاحن والصراع الداخلى.

هذه العناصر الأربعة – في تقديرى – وعبر أربعين عاما من التفاعل والتناغم حققت وعززت ورسخت قيم وسلوك الانتماء لدى الأفراد داخل وخارج مؤسسات العمل .

لقد أصبح من المستقر في وجدان الأفراد أن نجاحهم الشخصي مرتبط بنجاح مؤسساتهم (وزارة – هيئة – شركة .. الخ) في تحقيق أهدافها .

كما بات من الثابت لديهم أن رقى مؤسساتهم يؤدى إلى رقى وضعهم ومركزهم الإجتماعي والوظيفي .

عبر هذه العلاقة المتبادلة من المصالح والغايات تتناغم مصالح الطرفين، وتسعى مؤسسات عديدة إلى توسيع هامش الخدمات والمزايا الاجتماعية والترفيهية لأفرادها .

وإلى جانب هذه المنظومة العامة نجد ممارسات على مستوى أقل ولكنها تلعب دورا في صياغة علاقات عمل أفضل منها :-

أ- احترام متبادل إلى أقصى مدى بين الموظفين وبعضهم البعض بغض النظر عن المستوى الوظيفي وقد شاهدت لأكثر من مرة تحية متبادلة بين مديرى عموم وما يعادل وكلاء وزارة وبين موظفين صغار تعكس هذه الروح البناءة.

ب- إن الثقة والاحترام المتبادل إلى جانب ديمقراطية المجتمع ككل يعكس نفسه في مقرطة العملية الإدارية من حيث :

١- أن النمط الغالب في العملية الإدارية هي مجموعات العمل Team Work.

٢- أن القرار يتخذ من المستوى الأدنى وعبر مناقشات تفصيلية عميقة للظروف المحيطة ثم يصعد للمستوى الأعلى الذي يناقش بعض تأثيراته وغالبا ما يتم إعتماد قرار المستوى الأدنى .

٣- هذا النمط يرتب جراه لدى القيادات الصغرى (رئيس قسم ومساعد مدير ... الخ) بل وحتى الباحثين في إتخاذ القرار أو على الأقل لعرض وجهة نظرهم بصورة كاملة دون خوف من المستوى الأعلى .

٤- وفقا لملاحظاتي وملاحظات بعض الأصدقاء الذين امضوا فترة أطول في اليابان فلا يشاهد ذلك الطابع الروتيني القاتل لكل ابداع كما رأيته في بعض الإدارات المصرية .

٥- كما أن الوساطة والمحسوبية ليس لها وجود مؤثر في النظام الإداري اليابانى

ج- كم تابعت دور هيئة الأفراد القومية (National personnal (N.P.A Authority الذي يقابل سلطات ودور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة فلاحظت الآتى:

١- إن .N.P.A من القوة فيما يتعلق بالسلطات والصلاحيات المخولة له وفقا لقانون الخدمة المدنية لعام ١٩٤٧ بحيث يستطيع تحقيق توازن في المصالح بين الموظفين ومؤسسات العمل الحكومية في حال نشوء أى نزاع (التعويضات-مدة الخدمة-المعاشات..الخ) . [٣]

٢- وتساهم طريقة تعيين رئيس .N.P.A في هذه الاستقلالية والنفوذ حيث يعين واثنان من كبار مساعديه عن طريق مجلس البرلمان (الدايت) مباشرة وبهذا تمنحه درجة من الحصانة الوظيفية .

٣- إن.N.P.A يستطيع اقتراح زيادات في الأجور لموظفي الحكومة في حال زيادة معدلات التضخم وارتفاع الأسعار في المجتمع وتمر هذه المشروعات عن طريق مجلس الوزراء (حيث التبعية التنظيمية) ومن الملاحظ وجود إدارات وأقسام للأبحاث الاقتصادية والمالية بجانب وجود إدارات للأبحاث في شئون الخدمة المدنية .

٤- ونظرا لأن البيروقراطية اليابانية من القوى الأساسية في المجتمع اليابانى (رجال الأعمال - الأحزاب السياسية والنقابات - البيروقراطية) فإن N.P.A يستمد فاعليته من تحقيق توازن في مصالح هذه الفئة الاجتماعية الهامة والخبيرة .

٥- كما يعزز من قوة . N.P.A. مشاركتة في كل مسابقات التعيين بالوظائف الجديدة في كل الوزارات والمصالح الحكومية من خلال مندوبين في لجنة الاختبار ونظرا لأن نظام التعيين في اليابان يجرى عن طريق المسابقات في إطار صارم من العدالة وعدم المحسوبية أو الوساطة فأن N.P.A. يحظى باحترام الجميع .

* * * * *

المبحث الثالث

المتاح الإستفادة منه من التجربة اليابانية

لاشك أن نجاح الإدارة اليابانية يرتبط بنجاحات بارزة في مجالات أخرى (الاقتصاد السياسية-التعليم ..الخ)

لذا فإن إجراء إصلاح إدارى شامل في مصر يحتاج إلى تضافر العديد من الإجراءات والسياسات الطويلة الأجل .

- في مجال التعليم وإصلاح علاقة القيم والسلوك بين الطالب وأساتذته.

- في الاقتصاد لسد الفجوة الهائلة بين الأجور والأسعار بما يغلق بابا إجباريا للفساد الإداري Curraption

- في صياغة واضحة ودقيقة للعلاقة بين الفرد ومؤسسات الدولة بين الأفراد والقانون بين القادة والقدوة .. إنها علاقة تنعكس سلبا وإيجابا في علاقات وتفاعلات الأفراد بالوطن ومدى الإحساس به وبمشكلاته .

- ثم أخيرا إنها رغبة مخلصة في تحرير الإنسان – والموظف – من خوفه ومن سجنه النفسى والمعنوى .. كيف تنشأ الطاعة وليدة الاحترام والمحبة بين الرئيس والمرؤوس وليس في علاقة قهر فظة وقاسية .

هذا في تقديرى المتواضع هو جوهر وسر تطور الإدارة اليابانية واستجاباتها لمقضيات وشروط العصر .

ولكن ليس هذا هو كل شيء بالقطع ، فهناك ما نستطيع – ولو في حدود - إنجازه وأعتقد مخلصا إنها مناط الإصلاح الإداري في مصر .

فإذا كانت علاقات وتوازنات القوى في المجتمع لا تسمح في الوقت الراهن بإجراء تعديلات شاملة في النسق العام (اقتصاديا لتخفيف حدة البطالة ومن ثم تخفيف حدة الوساطة والمحسوبية في شغل الوظيفة الحكومية وكذا في سد الفجوة بين الأجور والأسعار مما يؤدى إلى سد ثغرة الفساد الإداري وكذا النظام التعليمى ..الخ) فعلى

الأقل يمكن إحداث بعض التعديلات الملموسة في علاقات العمل وممارسة العملية الإدارية .

ونشير إلى محورين في هذا المجال :-

الأول : في علاقات العمل والممارسة داخل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .

الثاني : في علاقات العمل والممارسة على المستوى الوطنى .

أولاً : في علاقات العمل والممارسة الإدارية داخل الجهاز :

يمثل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة واجهة النظام الإداري المصري، ويعد بحكم موقعه هذا النموذج الذي يحتذيه الجميع .

ومن هنا فإن الإهتمام بالجهاز وتحسين مستوى الأداء وتدعيم مشاعر الانتماء الوظيفي في حدها الأدنى وانعكاس ذلك على الممارسة الإدارية للعاملين فيه ، سيكون عامل جذب ومثال يحتذى لقيادات إدارية في مواقع عديدة .

وقبل أن أتعرض لمقترحاتى أو تصوراتى ينبغي أن أحدد في ضوء الخبرة المقارنة التي أتيحت لى الآن نقاط الضعف البارزة في أدائنا الإداري بالجهاز ، التي تتمثل في :-

١- أن عملية صنع القرار داخل الإدارات المختلفة وعلى جميع المستويات تتم في إتجاه واحد وغالبا من أعلى لأسفل .

قد يكون ذلك صحيحا ومناسبا إذا تحلت جميع القيادات الإدارية بخبرات فوق مستوى المناقشة ولكن أعتقد من واقع مشاهداتى لخمس عشرة عاما بالجهاز أن ذلك ليس صحيحا باستثناء حالات قليلة ومعروفة في الجهاز كقيادات مرموقة من الناحيتين الثقافية والإدارية .

٢- يؤدى ذلك غالبا إلى سيادة روح سلبية وتنفيذ ميكانيكى من جانب القيادات الأقل والباحثين الشباب مما سيؤثر في مدى إحساسهم بأهمية العمل ودرجة إتقانه وعلى المدى الطويل يطبع هؤلاء الشباب بطابع تلقينى وينفي أى رغبة لديهم في الإبداع ثم أخيرا يصل بهم إلى نفس الممارسة عندما يصبحون قيادات إدارية .

٣- تهتز صورة الجهاز لدى الرأي العام – الموظفون يشكلون ٤,٥ مليون مواطن – عندما تتضارب تعليمات الجهاز وقراراته وأحيانا كتبه الدورية التي تصدر في اقل من شهر ، والأمر يحتاج إلى إعادة نظر ونظام مختلف.

٤- التقارير السنوية (السرية) تفتقر في أحيان كثيرة إلى الدقة والموضوعية ويغلب عليها التقييم الشخصي والعلاقات الشخصية ، وربما يستدعي الأمر إعادة نظر تشريعي في مستويات التقدير (ممتاز – جيد جدا – جيد ضعيف)* بحيث يمكن التمييز بين من يجيد عمله بصورة حقيقية ومن هم دون ذلك على أن يكون الترقى للدرجات الاعلى من بين الحاصلين على تقدير ممتاز لسنتين متتاليتين أو ثلاث سنوات متتالية للحاصل على جيد جدا.

٥- أن العلاقات الإنسانية والخدمات الترفيهية داخل الجهاز تكاد تكون معدومة مما يضعف الروابط الإنسانية بين العاملين وبعضهم البعض من جهة أو بينهم وبين الإدارة العليا من جهة أخرى وأعتقد أن هذه مسئولية ثلاث جهات هي الإدارة ممثلة في إدارتى العلاقات العامة ورعاية العاملين ونقابة العاملين وجمعية النشاط الإجتماعي .

هذه هي بعض نقاط الضعف في أدائنا الإداري بالجهاز- من هنا أتصور أن الحاجة تستدعى :

أ- مقرطة العملية الإدارية .

ب- نظرة تنموية للتدريب والتعليم .

ج- الخدمات الاجتماعية الترفيهية .

فمقرطة العملية الإدارية هي النفي العلمي الواعى لجمود العلاقات والممارسات الإدارية إنها أداة الحفز الإبداع والتمايز وهو ما يميز الإدارة اليابانية .. فكيف يتحقق ذلك ؟ وكيف نضمن ألا تتحول ديمقراطية الإدارة إلى فوضى شاملة ؟

---

* جرى تعديل فعلى فى درجات ومستويات تقارير الكفاءة للعاملين وادخل فيها مرتبة جيد جدا بعد هذا التقرير بعدة سنوات وإن لم يتم بالصورة التي تسمح بخلق مناخ إيجابي بين العاملين.

إن الأداة الأساسية لأحداث التوازن بين اعتبارات الانضباط الإداري وممارسة الديمقراطية في العمل الإداري هي ما أسميه **"تمثل الحد الأدنى للانتماء"** وفي شكله الإداري يعنى الرضا الوظيفي الذي هو في التحليل العلمي :-

١-الرضا بمؤسسة العمل .

٢-الرضا بسياسات العمل .

٣-الرضا بعلاقات العمل .

إن الرضا بمؤسسة العمل لا يمكن أن يتأتي إلا عبر إدراك مسئول من جانب جميع العاملين بأهمية هذه المؤسسة (الجهاز) ودورها على المستوى القومي ، إدراك يتأتي من خلال عمل قيادى دؤوب لفترة قد تطول من الزمن حتى يستقر هذا الشعور وهذا الوعى بأهمية دور الموظف والباحث البسيط في رفعة ورقى هذه المؤسسة .

أما الرضا بسياسات العمل فإنها تتوفر متى أصبح الهدف والدور واضحين ومتى كانت مشاركة أكبر قطاع ممكن من القيادات الإدارية الوسطى متحققا وعبر المؤتمرات الدورية بين رئاسة الجهاز وبين الباحثين والقيادات الوسطى يمكن التعرف بوضوح على مشكلات العمل وكيفية حلها.

وأخيرا فإن الرضا بعلاقات العمل ، تستدعى درجة عالية من التوازن بين متطلبات الانضباط الإداري وبين الاقتناع الواعى بخط سير العملية الإدارية ذلك أن طغيان مفهوم الانضباط الإداري على ما عداه يدفع بالعملية الإدارية إلى مسار شديد الخطورة ويجعل الاتصال الإداري وعملية صنع القرار يسير في إتجاه واحد (اعلى لأسفل) وهي عملية غير مضمونة النتائج إن لم تكن محفوفة بالمخاطر .

ويتميز النشاط التدريبي في اليابان ، بمجموعة من السمات التي تجعل نتائجه إيجابية بصورة تامة على النظام الإداري ككل ، فعلاوة على كون هذا النشاط مستمر منذ لحظة انضمام الموظف بطابع شمولى في مداخله العلمية حيث يتم الربط بين مداخل ثلاثة:-

- مدخل عام لفهم النظام الإداري ككل .

- مدخل لفهم دور المؤسسة المعنية داخل هذا النظام

- مدخل تخصصي لفهم دور الموظف داخل هذه المؤسسة .

ويتسم الشعب اليابانى عموما ، والإداريون بوجه خاص ، باحترام وتقدير كامل لدور التدريب في العمل الإداري ، وكلما زادت ساعات تدريب العامل أو الموظف كلما كانت فرصته للترقى وشغل الوظائف العليا مواتية .

وبعكس هذا الحال ، فإننا نلاحظ في نماذجنا الإدارية ، درجة من عدم الجدية وغلبة الإعتبارات الذاتية في اختيار شخص المتدرب (رضاء من الرئيس أو تخلص من عامل) كما أن قيادات إدارية عديدة داخل الجهاز تنظر إلى التدريب – خاصة خارج الجمهورية – كما لو كان هذا المتدرب في رحلة سياحية خارج الجمهورية .

وأخيرا فإن الخدمات والمزايا الاجتماعية التي تقدم للعاملين ، في المصالح والأجهزة الحكومية المختلفة ، تشكل أحد الوسائل الناجحة في تعميق مشاعر الرضا الوظيفي ودرجة انتماء العاملين لمؤسساتهم ، وهي بهذا المعنى لا تمثل ترفا بقدر ما تشكل ضرورة إدارية واجتماعية .

<u>ثانيا : في علاقات العمل والممارسة الادارية على المستوى الوطني :</u>

في يقيني إن من شأن إعتماد منهج ديمقراطية الإدارة وإعادة صياغة العلاقات الوظيفية على هذا الأساس في تزامن مع إعادة تعميم برامجنا وأساليبنا التدريبية سوف يترتب عليه ما – وعلى المدى الطويل -- بناء نموذج إدارى أكثر كفاءة وفعالية.

كما أن قضية التعليم ومشكلاته في الوقت الراهن من الأهمية بحيث نستطيع أن نضعها في سلم أولويات "الأمن القومي" المصري ، ولا أبالغ إذا قلت إنها **قضية أمن قومى من الدرجة الأولى .***

* * * * *

*تبنت الدولة عام ١٩٩٢ هذا المفهوم وأعلنت على لسان وزير تعليمها الجديد د.حسين كامل بهاء الدين أن التعليم قد أصبح قضية أمن قومى

هوامش الفصل السابع

(١) حول النظام الإجتماعي والسياسي والإداري في اليابان بعد الحرب الثانية رجعنا إلى

- kygoaki Tsiji (editor), public Administration in japan", university of Tokyo press, ١٩٨٤

- Tadashi Furutake, "the japanese Social Stratcure" Translated by Ronold p. Doyre, university of Tokyo prsse ١٩٨٦.

- Jun-ichi hyogoku, "The political Dynamics of Japan", Tokyo, Translated by Nabutaka Ike, University of Tokyo press, ١٩٨٧.

- "Japan As it is," Abilingual Guide, Gakken press, ١٩٨٥ .

- Edwin O. Reischauer "The Japanese Today .. change and Continuity", charles E. Tuttle Company, Tokyo, ١٩٨٨.

(٢) حول هذا الموضوع تحديداً رجعنا إلى :

Chie Nakane, "Japanese Society", charles E . Tuttle co . Tokyo, ١٩٨٩.pp.١٠٨-١٤٦.

The National Public Law , N.P.A, Tokyo, Japan, Aperil ١٩٩٤.

الملاحق

ملحق رقم (١) القوانين والقرارات الجمهورية وقرارات مجلس وزراء المتعلقة بالقطاع العام ٦١-١٩٨٢

ملحق رقم(٢) القيمة المضافة الصافية موزعة وفقا لقطاعات الصناعة المختلفة بالقطاع العام خلال الفترة ٧٥-١٩٨٥

ملحق رقم (٣) مذكرة مرفوعة للسيد الدكتور رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بشأن المشروع المقترح لإنشاء بنك المعلومات الإدارية

ملحق رقم (٤) تقدير موقف ..الإدارة المركزية للمعلومات

ملحق رقم (٥) تقدير موقف .. حول علاقة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بأجهزة الدولة المختلفة .

ملحق رقم (٦) مفاهيم محاسبيه واقتصادية .

ملحق رقم(٧) مذكرة للعرض على رئيس الجهاز المركزي بشأن تحليل اتجاهات القيم والسلوك للعمالة الإدارية المهاجرة.

ملحق رقم (٨) استمارة الاستبيان.

ملحق رقم (٩) تحليل مضمون توصيات القادة الإداريين خلال الفترة ١٩٦٥ – ١٩٨٥.



ملحق رقم (١)

القوانين والقرارات الجمهورية وقرارات مجلس الوزراء المتعلقة بالقطاع العام خلال الفترة ١٩٦١ ـ ١٩٨٢

قوانين	قرارات جمهورية	قرارات رئيس وزراء
١٥٣ لسنة ١٩٦١	ق.ج.ق١١٣ لسنة ١٩٨١	١٦٤١ لسنة ١٩٦٤
١٨ لسنة ١٩٩٦	ق.ج.ق١٣٣ لسنة ١٩٦١	١٤ لسنة ١٩٦٥
٦٤ لسنة ١٩٦٩	ق.ج.ق١١٣ لسنة ١٩٦١	١٤٥٠ لسنة ١٩٦٦
٣٧ لسنة ١٩٧٣	ق.ج.ق١٥٢٨ لسنة ١٩٧٣	٢٥٧١ لسنة ١٩٦٧
٤٨ لسنة ١٩٧٤	ق.ج.ق ١٥٩٨لسنة ١٩٦١	٢٧٥٩ لسنة ١٩٦٧
٣ لسنة ١٩٧٥	ق.ج.ق ٩٢ لسنة ١٩٦٢	٢٧٦٠ لسنة ١٩٦٧
؟٧ لسنة ١٩٧٥	ق.ج.ق ٢٦٢ لسنة ١٩٦٢	٣٩ لسنة ١٩٦٩
١٠٢ لسنة ١٩٧٥	ق.ج.ق ٩٦٩ لسنة ١٩٦٢	٢٠٧ لسنة ١٩٦٩
٥٤ لسنة ١٩٧٦	ق.ج.ق ١٠٨٠ لسنة ١٩٦٢	٤٦٠ لسنة ١٩٧٢
١١٢ لسنة ١٩٧٦	ق.ج.ق ١٠٨١ لسنة ١٩٦٢	١٩١ لسنة ١٩٧٤
٦ لسنة ١٩٧٧	ق.ج.ق ٣٣٢ لسنة ١٩٦٢	٧٢٢ لسنة ١٩٧٦
٢٣ لسنة ١٩٧٧	ق.ج.ق ٣٥٤٦ لسنة ١٩٦٢	٤١ لسنة ١٩٧٧
٤٦ لسنة ١٩٧٧	ق.ج.ق ١١ لسنة ١٩٦٣	٤٢ لسنة ١٩٧٧
٧٠ لسنة ١٩٧٧	ق.ج.ق ٥٦ لسنة ١٩٦٣	٦٥٦ لسنة ١٩٧٧

٤٨ لسنة ١٩٧٨	ق.ج.ق ٥٩ لسنة ١٩٦٣	٤٠١ لسنة ١٩٧٧
٤٢ لسنة ١٩٧٩	ق.ج.ق ٨٠٠ لسنة ١٩٦٣	٩٠٦ لسنة ١٩٧٨
٦٣ لسنة ١٩٨٠	ق.ج.ق ١٥٩٠ لسنة ١٩٦٣	٥٢٥ لسنة ١٩٧٩
١٣٦ لسنة ١٩٨٠	ق.ج.ق ١٩٥٦ لسنة ١٩٦٣	٧٢١ لسنة ١٩٧٩
ق١٣٨ لسنة ١٩٨٠	ق.ج. ٢٤٤٨ ١٩٦٣	٥٧ لسنة ١٩٨٠
٥٤ لسنة ١٩٨١	ق.ج.ق ١٩٥ لسنة ١٩٦٤	٢٠ لسنة ١٩٨١
١٠٩ لسنة ١٩٨١	ق.ج.ق ٧٩٩ لسنة ١٩٦٤	١٠١ لسنة ١٩٨١
١١١ لسنة ١٩٨١	ق.ج. ١٠٥٠ لسنة ١٩٦٤	٩٧٩ لسنة ١٩٨١
١٢٢ لسنة ١٩٨١	ق.ج.ق ١١١٧ لسنة ١٩٦٤	٣٤٨ لسنة ١٩٨٢
١١٣ لسنة ١٩٨١	ق.ج.ق ١٦٣٣ لسنة ١٩٦٥	٦٥٣ لسنة ١٩٨٢
١١٤ لسنة ١٩٨١	ق.ج.ق ٣٢٨٧ لسنة ١٩٦٥	
١١٨ لسنة ١٩٨١	ق.ج.ق ٣٣٧٢ لسنة ١٩٦٥	
٣٦ لسنة ١٩٨٢	ق.ج.ق ٤٧٤٨ لسنة ١٩٦٥	
١١٣ لسنة ١٩٨٢	ق.ج.ق ٧٧٤٩ لسنة ١٩٦٥	
	ق.ج.ق لسنة ١٩٦٦	
	ق.ج.ق ٢٧٠٩ لسنة ١٩٦٦	
	ق.ج ٣٢١ لسنة ١٩٦٧	
	ق.ج ٨٠٢ لسنة ١٩٦٧	
	ق.ج ١٠٥٣ لسنة ١٩٦٧	

تابع ملحق رقم (١)

قوانين	قرارات جمهورية	قرارات رئيس وزراء
	ق.ج ١٤٨١ لسنة ١٩٦٧	
	ق.ج ١٦١١ لسنة ١٩٦٧	
	ق.ج ١٧٣٨ لسنة ١٩٦٧	
	ق.ج ٢٣٨٨ لسنة ١٩٦٧	
	ق.ج ٢٣٦٢ لسنة ١٩٦٧	
	ق.ج ٣١ لسنة ١٩٦٨	
	ق.ج ٥١ لسنة ١٩٨٦	
	ق.ج ٣٥٨ لسنة ١٩٦٨	
	ق.ج ١٨٦٣ لسنة ١٩٦٨	
	ق.ج.ق ٢٠ لسنة ١٩٦٩	
	ق.ج.ق ١٣١ لسنة ١٩٦٩	
	ق.ج.ق ١١٦٨ لسنة ١٩٦٩	
	ق.ج.ق ١٢٣٩ لسنة ١٩٦٩	
	ق.ج.ق ١٢٧٦ لسنة ١٩٦٩	
	ق.ج.ق ١٣٤٥ لسنة ١٩٦٩	
	ق.ج.ق ١٧٦٨ لسنة ١٩٦٩	
	ق.ج.ق ٢٤٨٠ لسنة ١٩٦٩	

	ق.ج.ق ٦١ لسنة ١٩٧١	
	ق.ج.ق ١١٠ لسنة ١٩٧٣	
	ق.ج.ق ٢٠٨ لسنة ١٩٨٢	
	ق.ج.ق ٤٥٥ لسنة ١٩٨٢	

ق ج = قرار جمهورى

ق ج ق = قرار جمهورى بقانون

ملحق رقم (٢)

القيمة المضافة الصافية والأجور وعدد العاملين بقطاعات الإنتاج المختلفة للقطاع العام في مصر خلال الفترة من ١٩٧٥ إلى ١٩٨٥

" بالألف جنيه وبالأسعار الجارية"

القطاعات	١٩٧٥	١٩٧٦	١٩٧٧	١٩٧٨	١٩٧٩	٨٠/ ١٩٨١	٨١/ ١٩٨٢	٨٢/ ١٩٨٣	٨٣/ ١٩٨٤	٨٤/ ١٩٨٥
١- الصناعة										
القيمة المضافة الصافية	٤٥٥٧٦٩	٥٣٤٨١٨	٧٠٧٥٧٨	٧٥٨٩٤٧	٨٧٠٩٠٢	١١٤٢٥٨٣	١٣٣٦٥٦٧	١٤٧٧١٦	١٦٩٦٢٠٩	٢٢٧١٧٥٦
الأجور	٢٥٣٦٥٨	٢٩٧١٠٤	٣٥٧٢٠٥	٤١٨٦٨٣	٤٩٢١٦٦	٦٩٥٤٧١	٩٤٤٤٦٣	١٠٦٧٦٧٦	١٢٦٩٢٩٢	١٤٩٧٢٢٣
نسبة الأجور إلى القيمة المضافة الصافية	٪٥٥,٦	٪٥٥,٦	٪٥٠,٥	٪٥٥,١	٪٥٦,٥	٦٠,٨٪	٪٧٠,٧	٪٧٣,٣	٪٧٤,٨	٪٦٥,٩
عدد العاملين	٥٦٦١١٧	٦٢٧٧٥٦	٦٠١٦٣٠	٦٥١٢٥٩	٦٨٢٤٨٩	٦٨٢٧٨١	٦٩٠٠٢٣	٦٨٣١٨٦	٦٨٢٨٧٢	٦٨٣٣١٧
المتوسط السنوي لأجر المشتغل بالجنيه	٤٤٨	٤٧٤	٥٩٤	٦٤٣	٧٤٢	١٠١٩	١٣٦٩	١٥٦٣	١٨٥٦	٢١٩١
٢- الزراعة والري										
القيمة المضافة الصافية	١٣٦٤١	٢٠٤٦٨	٣٤٣٣٥	٤٤٩٧٥	٥٣٣٨٦	٧١٨٢٢	٨٤٣٦٤	٦٥٥٠٣	٧٢٠٣٠	٩٧٦٦٣
الأجور	١١٦١٣	٢١١٣٦	٢٣٠٦٤	٢٧٥١٣	٣١٣٦٨	٤٨١٦٤	٦٣٠٢٠	٥٠٦٩٨	٦٢٩٥٨	٧٥٥١١
نسبة الأجور إلى القيمة المضافة الصافية	٪٩١,٩	٪٦٩,٤	٪٦٧,٣	٪٦١,٣	٪٥٨,٧	٪٦٧,١	٪٧٤,٤	٪٧٧,٤	٪٨٧,٤	٧٧,٣
عدد العاملين	١٨٣٢٨	٤٧٥٦٤	٥٠٥٢٦	٥٣٦٨٦	٤٨٩٦٨	٤٧٨٢٦	٢٨٢٩٢	٤١٢٨٢	٤٣٣٤٨	٤٤٤٢٩
المتوسط السنوي لأجر المشتغل بالجنيه	٦٣٧	٤٤٤	٤٥٦	٥١٣	٦٤٠	١٠٠٧	١٦٤٦	١٢٢٨	١٤٥٣	١٧٠٠
٣- الطاقة (بترول / كهرباء										
قيمة المضافة الصافية	٦٠٥٣٠	٨٥٤٧٥	٩٦٠١٦	١٠٧٠٨٧	١٨٥٧٨٧	٢٧٩١٠٠	٣٥٣٩٢٣	٤١١١٨٣	٥٠٧٩٨١	٥٩٨٧١٠
الأجور	٢١٩١٥	٢٦١٣٤	٣٦١٥٦	٣٦١٥٩	٤١٩٥٩	٧٧٣٣٣	١٤٠٥١٧	١٨١٠٨٤	٢١٦٦٠٤	٢٦١٦٣٦

المصدر: رئاسة مجلس الوزراء، مركز معلومات القطاع العام. إنجازات القطاع العام في عشر سنوات (١٩٧٥ حتى ١٩٨٥) اكتوبر

تابع ملحق رقم (٢)

القيمة للضافة الصافية والأجور وعدد العاملين بقطاعات الإنتاج المختلفة للقطاع العام في مصر خلال الفترة من ١٩٧٥ إلى ١٩٨٥

" بالألف جنيه وبالأسعار الجارية"

القطاعات	١٩٧٥	١٩٧٦	١٩٧٧	١٩٧٨	١٩٧٩	٨٠/ ١٩٨١	٨١/ ١٩٨٢	٨٢/ ١٩٨٣	٨٣/ ١٩٨٤	٨٤/ ١٩٨٥
تابع الطاقة (بترول / كهرباء)										
نسبة الأجور إلى القيمة للضافة الصافية	٪٣٢,٥	٪٣٠,٦	٪٣٧,٧	٪٢٩,٢	٪٢٩,١	٪٢٧,٧	٪٢٩,٧	٪٤٤	٪٤٣,٦	٪٤٣٧
عدد العاملين	٣٣١٦١	٣٣٠٣٣	٣٣٤٠٣	٣٧٧٧٨	٣٧٨٨٠	٣٩١٢٧	٧٩٤٣٤	٨٣٠٣١	٨٦٥٣٥	٨٧٧٣٧
للتوسط السنوي لأجر للشتغل بالجنيه	٦٦١	٨١٦	١١١٦	١١١١	١٤٢٧	١٩٧٦	١٧٦٩	٢١٨١	٢٥٠٣	٢٩٨٢
٤- الإسكان والتشييد										
القيمة للضافة الصافية	١١٣١٦٥	١٦٥٨١٤	١٩٨٣٤٠	٢٣٦٢١٨	٢٧٥٢١١	٣٧٠٣٦٣	٤٥١٠١٧	٤٨٩٢٧١	٥١١٣٨٤	٦٢٨٩٥٨
الأجور	٦٥٨٩٣	٨٩٣٦٦	٩٩١١١	١١٨٦١٥	١٤٧٦٠٠	١٩٥٨٣٩	٢٧١٥٣٤	٣١١٣٩٣٣	٣٦٥٩٩٢	٤٣٦٤١٢
نسبة الأجور إلى القيمة للضافة الصافية	٪٥٨,٢	٪٥٣,٨	٪٥٠	٪٣٠,٢	٪٥٣,٦	٪٥٢,٩	٪٦٠,٣	٪٦٤,٢	٪٧١,٦	٪٦٧,٨
عدد العاملين	١١٦٨٥٠	١٤٠٨١٠	١٤٦٥٧٢	١٦١٦١١	١٦٠٧٢٢	١٦٣٥٣٠	١٦٦٥٦٣	١٦٩٣٩٠	١٦٤٥٠٩	١٦٦٣٤٥
للتوسط السنوي لأجر للشتغل بالجنيه	٥٦٤	٦٣٤	٦٧٦	٧٣٤	٩١٨	١١٩٨	١٦٣٨	١٨٥٤	٢٢٢٥	٢٥٦٣
٥- النقل وللواصلات والسياحة										
قيمة للضافة الصافية	٩٤٣٦٥	١٣٦٧٨٣	١٧٨٣٨٤	٢٠٥٧٢٩	٢٣٣٠١١	٣٣١٦٧٢	٣٨٧٢٣٣	٤٩١٣٣٩	٥٦٧١١٤	٤٤٧٨٧٦
الأجور	٤٦٥٠٨	٥٤٣٦٠	٦٥٨٠٨	٨٣٩٤٤	١٠٢٨٢٠	١٤١١٢٧	١٨٨٤٨٤	٢١٣٠٣٩	٢١٥٥٥٣	٢٠٦٧٦٧
للتوسط السنوي لأجر للشتغل بالجنيه	٪٤٩,٣	٪٣٩,٧	٪٣٦,٩	٪٤٠,٣	٪٤٤,١	٪٤٢,٥	٪٤٨,٧	٪٤٣,٣	٪٤٣,٣	٪٤٦,٢

للصدر: رئاسة مجلس الوزراء، مركز معلومات القطاع العام، إنجازات القطاع العام في عشر سنوات (١٩٧٥ حتى ١٩٨٥) أكتوبر ١٩٨٦

تابع ملحق رقم (٢)

القيمة المضافة الصافية والأجور وعدد العاملين بقطاعات الإنتاج المختلفة للقطاع العام في مصر خلال الفترة من ١٩٧٥ إلى ١٩٨٥

" بالألف جنيه وبالأسعار الجارية"

القطاعات	١٩٧٥	١٩٧٦	١٩٧٧	١٩٧٨	١٩٧٩	٨٠/ ١٩٨١	٨١/ ١٩٨٢	٨٢/ ١٩٨٣	٨٣/ ١٩٨٤	٨٤/ ١٩٨٥
٨- إجمالي القطاع العام بدون البنوك										
القيمة المضافة الصافية	٨٩٦٨٣٨	١١٣٨٧٩٢	١٥٢٥٥٠٤	١٥٨٣٣٠٤	٨٧٦٤٠٣	٢٥١٩٤٧٥	٣٠٠٢٤٨٢	٣٤١٣٨٧٤	٣٩٠٠١٩٦	٤٦٣٥٩٠٧
الأجور	٤٥١٣٥٦	٥٤٦٣٣٦	٦٤٧٢٩٤	٧٧٠١٩١	٩٢٤٤٤٦	١٣٠٧٤٦٤	١٧٩٨٧٤٧	٢٠٦١٤١٥	٢٤٤٤٣٤٩	٢٨٠٧٤٣٣
نسبة الأجور إلى القيمة المضافة الصافية	٪٥٠,٣	٪٤٨	٪٤٢,٤	٪٤٨,٦	٪٤٩,٣	٪٥١,٩	٪٦٠	٪٦٠,٤	٪٦٢,٧	٪٦٠,٦
٩- البنوك والتامين والإئتمان الزراعي										
القيمة المضافة الصافية	١٦١٩٣٠	٢٠٧٠٤١	٢٩٥٢٨٥	٤٤٣٧٧١	٦٣٨٤٧٩	١٠١٣١٨٧	١٣٧٧٩٥٥	١٥٥١٦٤٤	١٨٢٠٠٦٦	٢١٧١١٠٤
الأجور	٣٠٢٨٩	٣٤٩٤٨	٤٧٦٨٧	٦٦٥٧٧	٨٠٩٨١	١٢٦٨٦١	١٨٣٣٥٩	٢٠٢٠٣٦	٢٣٩٤١٦	٢٨٥٧١٦
نسبة الأجور إلى القيمة المضافة الصافية	٪١٨,٧	٪١٦,٩	٪١٦,٢	٪١٥	٪١٢,٧	٪١٢,٥	٪١٣,٣	٪١٣,١	٪١٣,١	٪١٣,٢
عدد العاملين	٥٠٢٧٠	٥٢٤٨٣	٦٨٣٣٠	٦٩٦٠٠	٧٥٦٣١	٨٥٧٧٤	٨١٢٢٥	٨٦٦١٢	٨٨٢٢٢	٨٨٦٦٢
للتوسط السنوي لأجر للشتغل بالجنيه	٦٠٣	٦٦٦	٦٩٩	٩٥٧	١٠٧١	١٤٧٩	٢٢٥٧	٢٣٤٤	٢٧١٣	٣٢٢٢
١٠- الإجمالي العام										
قيمة المضافة الصافية	١٠٥٨٧٦٨	١٣٤٥٨٣٣	١٧٢٠٧٨٩	٢٠٢٦٠٧٥	٢٥١٤٨٨٢	٣٥٢٢٦٦٢	٤٣٨٠٤٣٧	٤٩٦٤٥١٨	٥٧٢٠٢٦٢	٦٨٠٧٠١١
الأجور	٤٨١٦٤٥	٥٨١٢٤	٦٩٤٩٨١	٨٣٦٧٦٨	١٠٠٥٤٢٧	١٤٣٤٣٢٥	١٩٨٣١٠٦	٢٣٦٤٤٤٦	٢٦٨٢٦٥	٣٠٩٣١٤٩
نسبة الأجور إلى القيمة المضافة الصافية	٪٤٥,٥	٪٤٣,٢	٪٤٠,٤	٪٤١,٣	٪٤٠	٪٤٠,٦	٪٤٥,٣	٤٥,٦	٪٤٦,٨	٪٤٥,٤

المصدر: رئاسة مجلس الوزراء، مركز معلومات القطاع العام، إنجازات القطاع العام في عشر سنوات (١٩٧٥ حتى ١٩٨٥) أكتوبر ١٩٨٦

تابع ملحق رقم (٢)

القيمة المضافة الصافية والأجور وعدد العاملين بقطاعات الإنتاج المختلفة للقطاع العام في مصر خلال الفترة من ١٩٧٥ إلى ١٩٨٥

" بالألف جنيه وبالأسعار الجارية"

القطاعات	١٩٧٥	١٩٧٦	١٩٧٧	١٩٧٨	١٩٧٩	٨٠/ ١٩٨١	٨١/ ١٩٨٢	٨٢/ ١٩٨٣	٨٣/ ١٩٨٤	٨٤/ ١٩٨٥
تابع النقل والمواصلات والسياحة										
عدد العاملين	٨٧١١٩	٩٠٠١٠	٩٤٢٣١	٩٨٧٠٧	٩٨١٨٢	١١٠٦٩٢	١٠٢٠٠٣	١٠٤٥١١	٩٥١٥٩	٩٧٤٥٧
المتوسط السنوي لأجر المشتغل بالجنيه	٥٣٤	٦٠٤	٦٩٨	٨٤٠	١٠٤٧	١٣٠٢	١٨٤٨	٢٠٢٩	٢٥٨٠	٢١٣٣
٦- التموين والتجارة الداخلية										
القيمة المضافة الصافية	١٥٢٥٣٨	١٨٤٦١٩	٢٠٩٢١٧	٢٢٨٠٧٤	٢٥٤٨٧٨	٣٢٠٣٣٣	٣٨٦١١٢	٤٧١٦٠٥	٥٣٩٣٨١	٥٨٣٩٦٣
الأجور	٥٠٩٨٦	٥٧٥٠٩	٦٤٩٦٠	٧٨٥٧٨	٩٤١٧١	١٤٣٨٦٣	١٨٧٧٦٩	٢٣٣٧٨٥	٢٨٠٠٦٤	٣٣٥١٥٤
نسبة الأجور إلى القيمة المضافة الصافية	٪٣٣,٤	٪٣١,٣	٪٣١	٪٣٤,٥	٪٣٧	٪٤٥	٪٤٨,٦	٪٤٩,٤	٪٥١,٩	٪٥٧,٤
عدد العاملين	١١١٧٨٦	١١٧٤٥٣	١٢١٣٧٤	١٢٥٧٠٦	١٣٠٣٥٣	١٤٢٤٩٢	١٤٩٨٧٣	١٥٤١٣٦	١٥٣٧٨٥	١٧٦٧٦٣
المتوسط السنوي لأجر المشتغل بالجنيه	٤٥٦	٤٩٠	٥٣٥	٦٢٥	٧٢٣	١٠١٠	١٢٥٣	١٥١٠	١٨٢١	١٨٩٦
٧- الثقافة والإعلام										
قيمة المضافة الصافية	٨٤٠	٨١٦	١٦٣٤	٢٢٧٤	٣٢٢٨	٣٦٠٣	٣٢٦٦	٦١٩٧	٥٩٩٧	٦٩٨١
الأجور	٧٨٣	٨٢٧	٩٩٠	١٩٠٠	٢٣٢٨	٣٦٦٧	٢٩٦١	٣٢٠٠	٣٨٨٦	٤٧٣٠
المتوسط السنوي لأجر المشتغل بالجنيه	٪٩٣,٣	٪١٠١,٤	٪٦٠,٦	٪٨٣,٦	٪٧٢,١	٪١٠٣,٥	٪٩٠,٧	٪٥١,٦	٪٦٤,٨	٪٦٧,٨

المصدر: رئاسة مجلس الوزراء، مركز معلومات القطاع العام، إنجازات القطاع العام في عشر سنوات (١٩٧٥ حتى ١٩٨٥) أكتوبر ١٩٨٦

ملحق رقم (٣)

الجهاز المركزي للتنظيم والادارة
الادارة المركزية للمعلومات

مذكرة

موجهة للسيد الدكتور الوزير رئيس الجهاز

بشأن

المشروع المقترح لانشاء بنك المعلومات الادارية بالجهاز

يعاني الباحثون والمهتمون بقضايا التطوير الاداري في مصر من النقص الواضح للبيانات والمعلومات الادارية مما أدى الى أن معظم الدراسات والأبحاث التي تجريها الوحدات المختلفة جاءت وهي تفتقر الى العمق والشمول .

وحتى تكون هذه الأبحاث والدراسات مرتكزة على معلومات محددة وواضحة وموثوق بها فان الادارة المركزية للمعلومات تقترح انشاء بنك للمعلومات الادارية يخدم كافة الباحثين والعاملين في المجال الاداري في كافة قطاعات الجهاز الاداري للدولة .

- تنقسم مراحل العمل التنفيذية للمشروع المقترح الى خمس مراحل وهي :

١- تناول التنظيمات الادارية للجهاز الاداري للدولة في حقبة أساسية محددة ولتكن في ١٩٦١/٢/١ أي منذ انشاء الجهاز المركزي للتنظيم والادارة سواء على المستوى التجميعي أو على المستوى النظامي والتفصيلي أي على مستوى الاجماليات والقطاعات ثم على مستوى الوحدات .

٢- تسجيل تطور الفكر الاداري في مصر بعمل مستخلصات مناسبة لكل محتويات البيبلوجرافيات والنشرات الدارسة والمجلات والدوريات المتخصصة الصادرة .

٣) متابعة نمو الهيكل الوظيفي للتقسيمات الادارية المختلفة سواء بالانشاء أو الدمج أو الالغاء ، مع الاهتمام بالدراسات الادارية المقارنة فـي احدى الدول الرأسمالية واحدى الدول الاشتراكية واحدى دول العالم الثالث مع التركيز على الدراسات المقارنة في الدول العربية .

٤) تسجيل واعداد المستخلصات (على بطاقات خاصة) ميكروفيلميا وتصنيفها بصورة تسمح بالاطلاع عليها وادخالها في نظام متكامل للتخزين والاسترجاع عن طريق الكمبيوتر مستقبلا .

٥) اعداد سجلات خاصة لتسجيل ملخص ما جاء بالمستخلصات بهدف سهولة التحكم في تسجيلها وضمان سرعة تدفقها .

<u>ونشرف بأن نعرض على سيادتكم عرضا تفصيليا بالنسبة لمراحل المشروع المقترح :</u>

أولا : عمل مستخلصات اجمالية للتقسيمات الادارية بالجهاز الاداري للدولة منـذ عام ١٩٦٤ (تاريخ انشاء الجهاز) وتضم :

١) بطاقات توضح تطور ونمو اجمالي عدد وحدات الجهاز الاداري للدولة (حكومة مركزية - هيئات عامة - حكم محلي) وعدد العاملين بها مع الاشارة في نهاية البطاقات الى المراجع الأساسية للبيانات (نموذج مرفق رقم ١)

٢) بطاقات اجمالية لتوضيح التوزيع النوعي (ذكور - اناث) للعاملين بالجهـاز الاداري للدولـة .

٣) بطاقات اجمالية للتوزيع الوظيفي وفقا للدرجات الماليـة .

٤) تناول كل قسم من أقسام الجهاز الاداري للدولة تفصيلا ، واتباع نفس النظام في تسلسل يسمح بعرض كمركبة من المعلومات الادارية في أقل عدد ممكن مـن البطاقات (نموذج رقم ٢)

ثانيا : عمل مستخلصات تحليلية لأهم المراجع والدوريات والبحوث المتخصصة في مجـال الادارة أولا بأول بحيث يتاح كل جديد في الفكر الاداري للباحثين والعامليـن

في هذا المجال .

ثالثا : عمل مستخلصات وصفية للأفكار والبحوث والسياسات التي تم تنفيذها بالقطاعات الادارية المختلفة وتطورها التاريخي مع الاهتمام بالدراسات الادارية المقارنة في أحدى الدول الرأسمالية واحدى الدول الاشتراكية واحدى دول العالم الثالث مع التركيز في الدراسة المقارنة على الدول العربية .

رابعا : استكمال دائرة التخزين والاسترجاع وذلك بتسجيل المستخلصات على مرحلتين متتاليتين :

أ ـ التسجيل الميكروفيلمي وفقا لنظام الفهرسة الموضوعية والأبجدية .

ب ـ التخزين بواسطة الكمبيوتر لتحقيق درجة أعلى في انسياب المعلومات بالسرعة المناسبة للباحثين ومتخذي القرار .

خامسا : اعداد سجلات خاصة لبطاقات الاستخلاص وذلك بهدف السيطرة على حركة المعلومات ونظام تدفقها الدوري .

ويستهدف النظام المقترح تحقيق أعلى درجة من التفاعل الايجابي بين الجهاز المركزي للتنظيم والادارة وكافة أجهزة الدولة عن طريق مراكز المعلومات المنشأة بها .

<u>الامكانيات المطلوب توافرها لانجاز مشروع بنك المعلومات الادارية :</u>

ـ يعد المشروع المقترح بمثابة مرحلة جديدة من مراحل تطور خدمات المعلومات بالجهاز المركزي للتنظيم والادارة ، وتمشيا مع التطور الحديث للعملية يستلزم ضرورة توفر قوى بشرية ذات استعداد ذهني خاص مع تحقيق نظم متطورة تتلاءم ومتطلبات اتمام المراحل المتقدمة من المشروع . ويمكن ايجاز هذه الامكانيات فيما يلي :

(١) توافر قوى بشرية في بداية تنفيذ المشروع من ذوى التخصصات المتنوعة بين المقترح

في حالة تفضل سيادتكم بالموافقة على تنفيذ هذا المشروع تكون مجموعة عمل من الباحثين برئاسة مدير مكتب التخطيط والمتابعة بالادارة المركزية للمعلومات للقيام بعملية التنفيذ .

٢) توفير كمية مناسبة من بطاقات الاستخلاص بمقاس ١٨ × ١٢ سم .

٣) توفير أدراج خاصة لحفظ البطاقات بنفس المقاس .

٤) تعاون الادارات المركزية بالجهاز مع مجموعة عمل بنك المعلومات الادارية المقترح وضمان تدفق البيانات والمعلومات الخاصة بالتنظيم ونظم الخدمة المدنية وتحديثها يوميا ... الخ .

وإذ نعرض على سيادتكم هذا الاقتراح نرجو أن ينال موافقتكم حتى نبدأ العمل على تنفيذه فورا .

تحريرا في ٤/ ١٢/ ١٩٨٤

رئيس الادارة المركزية للمعلومات

(أحمد كمال الدين فهمي)

١٢/ ٤

بطاقة استعلام إجمالي على مستوى الدولة

يتكون الجهاز الإداري للدولة من ثلاث قطاعات أساسية هي :

– الحكومة المركزية – الهيئات العامة – الحكم المحلي .

يبلغ عدد العاملين في هذا الجهاز حتى ١٩٨١/١/١ نحو ٤,٨٧٢٩٩٤ عاملا

يتوزعون على النحو التالي : حكومة مركزية ويعمل بها ٣٠٣٤٣٧ عاملا .

حكم محلي » » ١,١١١٤٠١ .

هيئات عامة » » ٤٥٩٠٣٦ .

لمزيد من التفاصيل أنظر :

– دليل الإحصاء الوظيفي للجهاز الإداري للدولة عن الحالة في ١٩٨١/١/١

الإدارة المركزية للمعلومات – إدارة الإحصاء الوظيفي – أكتوبر ١٩٨١ .

– دليل الهيئات العامة – حصر عن الحالة حتى ١٩٨١/١/١

الإدارة المركزية للمعلومات – إدارة الإحصاء الوظيفي – أكتوبر ١٩٨١ .

نموذج رقم ([illegible])

بطاقة استعلام قطاعي على مستوى الهيئات العامة

يوجد بالجهاز الإداري للدولة حتى ١٩٨٢/١/١ نحو ١٠٦ هيئة عامة يعمل بها

٤٤٥٦٠ مشتغل ويتوزعون على النحو التالي :

– ١٨ هيئة عامة خدمية ويعمل بها ١٩٩٠٢١ عاملا .

– ٨٨ هيئة عامة اقتصادية » » ٣٣٣٥٢٩ » .

وتوزيعاتهم النوعية كما يلي :

– ٤٢٢٤٥٠ من الذكور بنسبة [illegible] من إجمالي العاملين .

– [illegible] من الإناث » » [illegible] » » » .

لمزيد من التفاصيل أنظر :

– نتائج حصر العمالة بالهيئات العامة عن الحالة في ١٩٨٢/١/١ .

الإدارة المركزية للمعلومات – الإدارة العامة للإحصاء الوظيفي –

سلسلة بيانات رقم ٨٩ فبراير ١٩٨٤ .

الجهـــــاز المركزى للتنظيم والادارة
الادارة المركزية للمعلومات

خطة عمل مقترحـــة
حول مشـــروع " بنك المعلومات الادارية"

تتحدد مستويات العمل " بنك المعلومات الادارية " على مستويات ثلاث :-

الأول : مستوى تناول التقسيمات الادارية والوظيفية (الهيكل) .

الثانى : مستوى رصد الفكر الادارى وتطوره التاريخى فى ارتباطه بالتطور الاقتصادى والاجتماعى فى البـــلاد .

الثالث : تناول السياسات الادارية والتنفيذية خلال العشرين عاما الماضية (قوانين - لوائح - نظم - قرارات) .

ولذا فى التصور أن تنقسم مجموعة العمل المشكلة بالادارة المركزية للمعلومات الى ثلاث مجموعات فرعية . تتولى كل مجموعة المستوى الملائم والمناسب لامكانياتها واستعداداتها وخلفيتها العلمية على أن تلتقى المجموعة ككل فى نهاية كل أسبوع بالسيد الأستاذ رئيس الادارة المركزية للمعلومات لتنسيق العمل من ناحية وتذليل العقبات والصعوبات من ناحية أخـــرى .

ويمكن تحديد مجموعات العمل الفرعية على النحو التالى :

(أ) مجموعة العمل الأولى (الهيكل الادارى للدولة) وتتولى مسئولية حصر وتنسيـــق ومراجعة الدراسات وسلسلة البيانات الاحصائية للوصول الى التطور الحقيقـــى والشامل لهذا الهيكل سواء بالنسبة لحجم العمالة أو لعدد وحداته ويتولاها الزميلان : عبد الخالق فاروق - محمد محمد عرابى .

(ب) مجموعة العمل الثانية (الفكر الادارى) وتتناول تطور الفكر الادارى واجراء تحليل مضمون نقدى لأهم المراجع والدوريات الادارية فى مصر وتضم هذه المجموعـــة الزميلتين : هانم الشبينى - نهاد عبد الرحمن .

(جـ) مجموعة العمل الثالثة (السياسات الادارية) وتتناول تطور السياسات الادارية ورصدها وحصرها من قوانين وقرارات جمهورية ووزارية ولوائح ... الخ وتضـــم الزميلين : محمد فهمى يوسف - وسعيد مرسى .

ومن المتصور أن تنقسم مراحل التنفيذ الى أربعة مراحل :

المرحلة الأولى : وتقوم كل مجموعة بالتعرف على حقل البيانات الخاصة (موارد المعلومات)

منذ بولية ١٩٦٤ الى نهاية ١٩٨٩، ويتم حصر مصادر المعلومات في :

- الكتب والمراجع
- الدوريات الادارية والعلمية المتخصصة
- المجلات المهنية
- الرسائل الجامعية .
- الكشافات والادلة
- التقارير الفنية وسلسلة الدراسات الاحصائية .
- البيبليوجرافيات
- المستخلصات .

ومن المقدر أن تستغرق هذه المرحلة حوالي ثلاثة أشهر .

المرحلة الثانية : الشروع في معالجة البيانات والاحصاءات الخاصة خلال الفترة (٦٤ـ١٩٨٩)

طبقا لمهام كل مجموعة فرعية على النحو التالي :

المجموعة الأولى : (الهيكل الادارى) :

- معالجة الاختلالات .
- اتفاقيات .
- توزيعات نوعية ووظيفية .

ويؤجل الانتقال الى مستوى الوحدات الادارية الاقل فى المرحلة الثالثة .

المجموعة الثانية : (الفكر الادارى) :

- مستخلصات وصفية أو تحليلية للفكر الادارى الصادر فى الدوريات الادارية المصرية المتخصصة . (مجلة النشرة الادارية ـ مجلة الادارة ـ المجلة المصرية للعلوم الادارية) .

ويؤجل مراجعة الكتب والدراسات الادارية والرسائل الجامعية للمرحلة الثالثة

المجموعة الثالثة : (السياسات الادارية) :

- عمل مستخلصات للقوانين الادارية وتنظيم الاداري لمختلف (وزارات ـ مؤسسات عامة ـ هيئات ... الخ) .

ويؤجل القرارات الجمهورية واللوائح للمرحلة الثالثة :

ومن المتصور أن تستغرق هذه المرحلة حوالي ٩ أشهر .

المرحلـــــة الثالثـة : الانتقال فى معالجة البيانات الى مستوى الوحدات الادارية :

المجموعة الأولى : (الهيكل الادارى) :

— أعداد مستخلصات لمستوى الوحدات الادارية ومحاولة تنظيم وتنسيق الاختصاصات فى صورة ملخصة رسمية منسقة وشاملة .

المجموعة الثانية : (الفكر الادارى) :

— اعداد مستخلصات لاهم المراجع والكتب فى علم الادارة ولعينة من الدراسات الادارية بالجهاز .

المجموعة الثالثة : (السياسات الادارية) :

— أعداد مستخلصات للقرارات واللوائح وفقا للتقسيم الادارى للدولة - (وزارة — مصلحة — هيئة .. الخ) .

المرحلة الرابعـــــة :

من المقدر أن تستغرق المراحل الثلاث الأولى من المشروع مهمة المجموعة الأولى وبالتالى يتم أفراد هذه المجموعة الى المجموعتين الأخيرتين لاعداد المستخلصات المناسبة للرسائل الجامعية فى علم الادارة العامة وبالتالى يزداد التركيز فى هذه المرحلة على مجموعتى : الفكر الادارى والسياسات الادارية .

وخلال هذه المرحلة يزداد التركيز على العمليات التالية :

(١) التصوير الميكروفيلمى .

(٢) الملفات والسجلات الخاصة بدورة المعلومات وتدفقها .

(٣) التجارب الأولى لعمليات التشغيل بالكمبيوتر .

ومما لاشك فيه أن هذه المرحلة ستحتاج الى الاستعانة ببعض أساتذة الجامعات من تخصصات مختلفة (الحاسب الآلى — الادارة — الاقتصاد — القانون) لتحديد دوائر المستفيدين وكذلك تنظيم تدفق المعلومات للباحثين والمهتمين بقضايا التطور الاقتصادى والادارى فى مصر .

ملحق رقم (٤)

تقدير موقف الإدارة المركزية للمعلومات

نظرة عامة :

تتميز العلاقة بين نظم المعلومات الحديثة ، والنسق الإداري الراهن في مصر ، بدرجة من الجدل الفريد والتعقيد البالغ . ذلك أن أولى شروط تحقق هذا النظام المعلوماتى الجيد والفعال ، توافر نسق إدارى مرن ومتطور كما وانه على الجانب الآخر ، من شأن وجود هذا النظام الحديث للمعلومات ، أن يؤدى إلى تعديل في بنية الإدارة وإتجاهات التفكير السائدة، وغالبا ما يؤدى كذلك إلى تغيير أولويات وأهداف الإدارة ويعيد توزيع هيكل العمالة القائم قبل إستقبال هذا الوافد الجديد .

استيعاب هذه الحقيقة ، في أوروبا وأمريكا وبقية الدول الصناعية ، قد مكن هذه الدول والمجتمعات من تحقيق عملية الإنطلاق التاريخية بين نموذجين للإدارة (من التقليدية اليدوية إلى الحديثة الآلية) بدرجة من السهولة والانسياب وذلك منذ نهاية الحرب العالمية الثانية وحتى نهاية الخمسينات من هذا القرن .

فالانفجار المعلوماتى (٦ مليون معلومة سنوياً) كان يستدعي نظاما إداريا وعلميا لتخزين واسترجاع وتحليل هذه المعلومات بصورة تتناسب مع هذا التطور في مجال المعرفة البشرية وهو ما كان يفرضه بالضرورة هياكل إدارية ومفاهيم علمية وقيم فكرية تتفتح على حقائق العصر وسمات المستقبل .

في مصر ، يبدو أن الأمور ما زالت تسير في سراديب مظلمة .. صحيح أن هناك قفزة كمية هائلة في حجم أجهزة تخزين واسترجاع المعلومات (الحاسبات الالكترونية) حيث زادت هذه الأجهزة في القطاعات المدنية (خاص وعام وحكومي) من أقل من خمسين جهازا عام ١٩٧٣ إلى أن بلغت نحو ١٢٥٦ جهازا من جميع الأحجام والماركات في عام ١٩٨٦ بيد أن فهم واستيعاب مقتضيات تفاعل هذا الوافد الجديد مع الموروث القديم .. أقول لم تكن واضحة في أذهان الكثيرين من النافذين والمتنفذين .. بل وحتى للمتخصصين في التقنية الحديثة ؟!

لقد تعامل الكثيرون مع الآلة الحديثة ، باعتبارها المخرج من المأزق الإداري ، دون أن يعيروا اهتماماً إلى حقيقة أن الآلة هي **أولاً** منتوج الإنسان ثم إنها **ثانياً** انعكاسات لأدائه وقيمه **وأخيرا** فهي قاصرة عن بلوغ الأهداف الممكنة طالما أن العاملين عليها أسرى للمفاهيم القديمة ولنمط الإدارة السائد قبلها .

وقبل أن أدلل - من واقع خبراتى المتواضعة بالجهاز ومنذ التفكير في شراء واستضافة هذا الجديد قد يكون من المناسب التذكير بحقائق ثلاثة على المستوى الوطنى العام :-

الحقيقة الأولى : أن الشركات الموردة للحاسبات الإليكترونية في مصر الآن يصل عددها إلى ٩١ شركة غربية ، بيد أن ثلاثة فقط مسئولة عن توريد نحو ٧٠% من الحاسبات الموجودة في مصر وهذه الشركات هي I.B.M&N.C.R&I.CL وهو ما يستدعي وقفة للتأمل في مسار المستقبل ومحاولة تقليص هذه التبعية التكنولوجية (قطع غيار - أنظمة صيانة - برامج تشغيل.. الخ) .

الحقيقة الثانية : والتي ترتبط إرتباطا عميقا بالحقيقة الأولى ؛ وهي أن حجم الإستثمارات المالية الموظفة لاستيعاب هذا الكم من الأجهزة خلال السنوات الخمسة عشر الأخيرة تتراوح بين ٦٠٠ مليون جنيه و ٨٠٠ مليون جنيه (٢٥% منها بالعملات الصعبة) تمثلت في شراء هذه الأجهزة Hardware والتعاقد على برامج التشغيل والصيانة والتدريب وتجهيزات الأماكن وقطع الغيار .. الخ ، وقدرت دراسة الجهاز المركزي التعبئة العامة والإحصاء المخصصات السنوية

للتشغيل والصيانة بنحو ١٥٠ مليون إلى ٣٠٠ مليون جنيه خاصة مع الارتفاعات المتتالية دوليا في هذا المجال .

الحقيقة الثالثة : ولأن هذا التطور الكمي ، كان في بعض جوانبه ، نوع من حمى المحاكاة لدى عدد كبير من القيادات الإدارية فإن مستوى التشغيل الذي أظهرته دراسة أخرى لجهاز التعبئة العامة والإحصاء ، لا يتجاوز على المستوى القومي ٢٨% إلى ٦٠% في المتوسط من الطاقة التخزينية الكلية لهذه الأجهزة ، بل أن بعض الجهات لا يتعدى مستويات التشغيل بها٥% من طاقة التخزين الكلية ، مما يشكل تبديدا خطيرا للموارد المحدودة أصلا في البلاد .

والأخطر في هذا المجال ، أن قواعد البيانات في الأنشطة القطاعية المتشابهة تكاد أن تكون مكررة مما يمثل إهدارا إضافيا للموارد .

هذه هي الصورة بشكل عام ، والمؤكد أن الحاجة إلى إستخدام الحاسبات الإليكترونية في مصر كما في غيرها من دول العالم الثالث ، سوف تتزايد في المستقبل ، وهنا يحتاج المرء إلى وقفة علمية جادة لرسم إستراتيجية لبناء قاعدة صناعات إلكترونية متقدمة ، تتمكن في المستقبل من تلبية احتياجات السوق المصرية وتتمكن كذلك من سد الفجوة التي تنشأ في حال تأخر المورد الأجنبى* لأية أسباب سواء سياسية أو مالية والوقفة الأخرى إدارية ومحلية لمراجعة مسار التجربة في الفترة الأخيرة بكل موضوعية وأمانة .

فما هي تجربة الجهاز في هذا المجال وما هي مسئوليته في إطارها؟

تجربة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، في مجال تأسيس نظام آلى حديث لتخزين وتحليل واسترجاع المعلومات تعتبر حديثة نسبيا (١٩٨٥) وبرغم حداثة التجربة ، فإننى أستطيع وبحكم ملازمتى لها لأربعة سنوات كاملة شاركت خلالها في وضع التصورات الأولى للمشروع ، القول بأنها تجربة حتى الآن متعثرة وتحتاج إلى وقفة وإجراءات جذرية تتلاءم مع الرغبة في تعديل علاقات وتوازنات تقليدية تحكم بمنطق عشائرى الإدارات المركزية

* عزمت الدولة أمرها فى نهاية عام ١٩٩٥ على إنشاء وداى المعلومات بالإسماعيلية كما أثبتت أحداث أزمة الصفرين منذ عام ١٩٩٦ والتكاليف الباهظة لتعديل أجهزة وبرامج الحاسبات الإليكترونية صدق تحليلنا الذى كتبناه عام ١٩٨٩

بعضها البعض وتؤثر سلبيا على تدفق البيانات والمعلومات في إتجاه خلق هذا النظام المركزي للمعلومات ليس فحسب على مستوى الجهاز وادارانة وإنما يتعداها إلى تأسيس بنك للمعلومات الإدارية على مستوى الدولة ووحداتها المختلفة .

ولكن قبل أن نتعرض تفصيلا لنظام المعلومات الآلى (الحاسب الإلكترونى) نجد من المناسب التوقف عند ثلاث محاور لنظم المعلومات سواء التقليدية أو الحديثة وتطبيقها على كل من الميكروفيلم والحاسب الإلكترونى بالجهاز ، وهذا المحاور هي :-

- مخزون المعلومات أو مصادر المعلومات المتاحة .
- الخبرات البشرية .
- علاقات العمل والنسق الإداري

فلكل واحدة منها في تداخلهم جميعا ، متطلبات ومقتضيات تؤثر سلبيا أو إيجابيا على نظام المعلومات المستهدف . فلنأخذ الميكروفيلم كبداية .

أولاً : الميكروفيلم كنظام للتخزين والاسترجاع

بدء العمل لإدخال نظام التخزين والاسترجاع نصف الآلى بالجهاز (الميكروفيلم) منذ عام ١٩٨١ تقريباً وكان اختيار هذا النظام في ذلك الوقت متناسبا مع طبيعة الهدف من النظام وحجم مخزون المعلومات المتاح داخل الجهاز وأدارته .

ووفقا للهدف المحدد ، فقد كان :

١) الحفظ الحديث لأهم وثائق الجهاز خاصة الوثائق خاصة المتعلقة بنظام ترتيب الوظائف على مستوى وحدات الدولة المختلفة وكذا لوثائق الهياكل التنظيمية للوحدات الإدارية المختلفة .

٢) حفظ حديث للفتاوى وتشريعات الخدمة المدنية من قوانين وقرارات جمهورية ولوائح .. الخ .

٣) حفظ أهم الدراسات والأطروحات الإدارية وسلسلة الأبحاث وما في حكمها .

٤) والى جانب الكثير من الأعمال المشابهة فقد كان هدف تقليص الحيز المساحى للأرشيف والملفات بإدارات الجهاز المختلفة موضوعا في الاعتبار.

فماذا أسفرت تجربة ثمانى سنوات منذ إدخال هذا النظام ؟

نستطيع أن نشير إلى إنجاز هام تحقق دون أن يكتمل .

فمن ناحية تملك الجهاز كادرا فنيا ومتخصصا في أعمال الميكروفيلم والحفظ الآلى ، على درجة جيدة من الخبرة والمهارة ، كما يمكن القول بأمانة ، أن جهدا قد تحقق في بعض المجالات (التشريعات والفتاوى ، مؤتمرات القادة الإداريين ، دراسات إحصائية ، كتب دورية .. الخ) وقد بلغ ما تم تصويره منذ ذلك التاريخ وحتى نهاية ١٩٨٥ نحو ٧٩ ألف لقطة تحتويها ٣٣ فيلما ميكروفيلما وبرغم ذلك فإن نظام ترتيب الوظائف ووثائق التنظيم ظلتا خارج هذا النظام الحديث ووضعت في أحيان كثيرة العراقيل أمام إستكمال المشروع ، وغاب التنسيق بين القيادات الإدارية بحيث أصبح المضى قدما في هذا الإتجاه الحيوى .

ومن المتصور لتجاوز هذه المعضلة إتخاذ مجموعة من الإجراءات منها:-

١- أن يتولى الأشراف على غرف الوثائق الفرعية للإدارات المركزية ولفترة محدودة وانتقالية ، باحثون متخصصون في الوثائق والمكتبات بهدف تسهيل عمليات الربط الفنى .

٢- تعزيز إدارة الميكروفيلم بعدد مناسب من العمالة المكتبية لأعمال الآلة الكاتبة ، لإنجاز المهام المعطلة بالميكروفيلم والمتعلقة بإعادة نسخ وثائق الترتيب والتنظيم والاسترجاع بالصورة المناسبة للتصوير والحفظ الميكروفيلمى .

٣- أن يتولى أحد رؤساء القطاعات مباشرة الإشراف على عمليات التنسيق بين الإدارة المركزية للمعلومات (وإدارة الميكروفيلم به) والإدارات المركزية الأخرى .

٤- ربما كان هناك ضرورة لتجديد دم القيادات الإدارية بالمعلومات .

٥- كما سيكون من المفيد تكثيف الدورات التدريبية الداخلية والخارجية للعاملين في الإدارة المركزية للمعلومات في مجالات نظم المعلومات .

ثانياً : الحاسب الإلكتروني

تميز المشروع المقترح لإنشاء **بنك المعلومات الإدارية** ، الذي تقدمت به الإدارة المركزية للمعلومات في ٢٤ ديسمبر ١٩٨٤ ثم في خطة العمل المقترحة المرفقة به ، بالتوازن والتناسب مع المحاور الثلاثة السابق الإشارة إليها .

فمن ناحية ، فإن مخزون المعلومات والبيانات الإحصائية ، المتاحة للجهاز كانت من الضخامة بحيث باتت تستدعى الإنطلاق في التعامل معها من النظم اليدوية والتقليدية للتسجيل والاسترجاع إلى النظام الآلى (الحاسب الإلكترونى) .

كما كان لاستيعاب حقيقة مستوى الخبرات البشرية في هذا المجال بالجهاز ، والمدى الزمني المقدر للتدريب على النظام الجديد (٣:٥سنوات) حضوره في تواضع الأهداف المتوخاة خاصة في المراحل الأولى وكان كذلك لخبرة وفهم طابع العلاقات التنافسية والصراع الوظيفي في حال البدء في الإنطلاق من النظام التقليدى إلى النظام الحديث (ماهيات-أفراد-سجلات....الخ)دوره في الحذر من الطموح الزائد والارتكان إلى الآمال العريضة .

وهكذا جاءت مذكرة المركزية للمعلومات في ١٩٨٥/٩/٢ بشان إمكانيات التشغيل للحاسب الآلى المزمع شراؤه لأعمال الجهاز متسمة بكل خصائص الحذر والوضوح والتوازن مع العناصر السابق الإشارة إليها .

ويبدو أن اعتبارات أخرى في مجلس الوزراء ، كانت تدفع في إتجاه الإسراع في مشروع ضخم "كقاعدة العمالة والأجور" دون أن تأخذ في الاعتبار:

١- حجم العمالة المتوافر ومدى خبراتها.

٢- نطاق الإشراف والمراجعة من الجهاز على شئون العاملين بوحدات الدولة المختلفة حتى تأتي البيانات معبره عن الواقع الفعلى .

٣- طريقة إدارة المشروع داخل المركزية للمعلومات ذاتها والذي اتسم بدرجة من التسلط الإداري في وقت يستدعي فيه هذا الأمر بكل ضخامته طريقة مرنة في سبيل التعامل واستقطاب الباحثين للاندماج والانتماء للعمل.

وأثناء العمل بدا واضحا مقدار التخبط وعدم دقة المراحل الزمنية الموضوعة مسبقا في الفترة السابقة ، انه بمجرد استيفاء ومراجعة وترميز البيانات وبداية المراحل الأولى للمشروع وإدخال البيانات ، فإن فترة طويلة سوف تمضى مما يهدد بتآكل حداثة البيانات ، ويستدعي إعادة التحديث وهكذا .

لقد كان لإدارة مشروع تتسم بالحذر والواقعية ، أن تؤدى إلى نتائج أفضل وإن كانت أقل سرعة والتصور الذي يبدوا أكثر انسجاما مع حجم القوات واستعدادها وخبراتها هو :

مرحلة أولى : استيفاء ومراجعة وترميز البيانات الخاصة بالعمالة بالجهاز الإداري للدولة وحجم العمالة به نحو ٨٥٠ ألف . ويقدر المدى الزمني لكل هذا وعمليات التجريب الأولى على الحاسب الآلى بنحو ١٢-١٨شهرا .

مرحلة ثانية : استيفاء ومراجعة وترميز البيانات الخاصة بالعمالة بالحكم المحلى ووحداته ويقدر حجم العمالة بنحو ١,٥ مليون مشتغل ويقدر المدى الزمني بنحو ١٢- ١٨ شهرا أخرى .

مرحلة ثالثة : وهي الخاصة بالهيئات العامة الاقتصادية والخدمية (١٢ـ ١٨ شهرا) ويبدوا أن تركيز الجهد في مجال "قاعدة العمالة والأجور" قد أزاح إلى الظل ما كان ينبغي أن يكون عليه الإهتمام بالنسبة لخطط عمل الإدارة العامة للحاسب الآلى والتي تعاني من مشكلات عديدة نذكر منها :

١ـ أن معظم العمالة الراهنة بالإدارة العامة للحاسب الآلى ،لم تستكمل برامج تدريبها المقررة من قبل وبرغم توافر خبرات شابه ومجتهدة ، فإننا لا نستطيع أن نشير إلى وجود محللى نظم ومبرمجين على مستوى نظرائهم في مراكز الحاسبات الإلكترونية الهامة .

٢ـ كما أن الأمانة تقضى القول بأن تعامل المركزية للمعلومات مع إحدى محللى النظم المنتدبة من الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء ـ خاصة في العام الأخير ـ كانت غير ذكية بحيث أدت الأمور إلى الصدام المكشوف ورفض التعاون من جانبها .

٣ـ باستثناء قاعدة البيانات الخاصة بالإدارة العليا بالدولة التي تمت منذ عام ٨٦/ ١٩٨٧ والجارى تحديثها حالياً فإن الحاسب الآلى لم يستكمل ما كان مقرراً عمله من قبل مثل:ـ

أ- حصر كل أدبيات الإدارة المصرية من خلال الببلوجرافيات والأدلة الخاصة بالرسائل الجامعية والمستخلصات ...الخ

ب- حصر وتسجيل جميع القوانين والقرارات واللوائح الخاصة بالإدارة المصرية.

٤ـ كما كان لغياب مستشار أو خبير للأشراف على خطط عمل الإدارة العامة للحاسب الآلى وبرامج التشغيل أثره السلبى في بطء العمل والإنجاز .

٤ـ وكان من الطبيعى كذلك ، لسوء العلاقات الشخصية بين رئيس الإدارة المركزية للمعلومات (الأستاذ/عبد العزيز الطحاوى) والأمين العام السابق دوره في عدم اكتمال برنامج الأجور الخاص بالعاملين بالجهاز .

٥- وأعتقد أن الحاجة ماسة لقيادة إدارية تمتلك خبرات مميزة في هذا المجال ، تستوعب حقائق العلاقة بين تكنولوجيا متقدمة في مجال المعلومات ومفاهيم في الإدارة - وبخاصة إدارة البشر - حديثة وغير تقليدية .

تحرير في ١٩٨٩/١/٨

عبد الخالق فاروق

الملحق رقم (٥)

تقدير موقف عام حول علاقة

الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بأجهزة الدولة المختلفة

جاءت نشأة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في منتصف الستينات (قرار جمهورى بقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤) في إطار تغيرات اقتصادية واجتماعية وسياسية استهدفت بالأساس زيادة سيطرة الدولة وجهازها الحكومي والإداري على المرتكزات الاقتصادية الحيوية في المجتمع.

وقد عكست الصلاحيات والسلطات الواسعة المدى المخولة للجهاز هذا التوجه العام ، ويستطيع المحلل لنصوص القرار الجمهورى المشار إليه وللقرارات المكملة وللاختصاصات المحددة لإدارات الجهاز المختلفة أن يرصد ثلاثة وظائف حيوية لهذا الجهاز :

الوظيفة الأولى : دور فكرى وتخطيطى

الوظيفة الثانية : دور تنفيذى وتنظيمى

الوظيفة الثالثة: دور تفتيشى أو رقابى

ولفترة من الزمن ، حافظ الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ورئاسته على التوازن العام في أداء الأدوار الثلاثة بدرجة من الفاعلية والتأثير ، سوا من خلال الأدب والإداري الذي أنتجه الجهاز وإداراته المتخصصة أو في مجلاته ودورياته العلمية أو بالمشاركة في أهم المؤتمرات والمحافل العلمية والأكاديمية التي ناقشت أهم القضايا الإدارية والاجتماعية والاقتصادية التي تهم قطاعا عريضا من الباحثين ومتخذى القرار على حد سواء.

ونفس الشيء يقال بالنسبة للدور التنفيذى والذي انصب أساسا في صياغة نظام مناسب للتنظيم والترتيب على مستوى الوحدات الإدارية وشركات القطاع العام الحديثة .

وكان للإدارة المركزية للتفتيش والإدارة المركزية للخدمة المدنية ودورهما في إنجاز الجانب الرقابى على مستوى شئون العاملين بوحدات وأجهزة الدولة المختلفة في إطار من التعامل المرن مع حقائق العصر ومعطيات القانون ومستجدات الفتاوى والحكام القضائية .

إذن كان للفهم العام لهذا الدور الثلاثى الأبعاد للجهاز دوره في بروز الجهاز وتأثيره عى مسرح الحياة الاقتصادية والإدارية في البلاد .

والحقيقة انه مع التغيرات العكسية التي طرأت على المجتمع المصري بعد عام ١٩٧٤ ، واستهدفت ضمن ما استهدفت تعديل وتفكيك في البنية الإدارية المصرية باعتبارها جزءا من ميراث الفترة السابقة ، وعائق من أهم المعوقات أمام حركة الإستثمار الأجنبى ،اختل توازن عدد من الأجهزة التخطيطية والرقابية ، فالغى بعضها (جهاز تخطيط الأسعار ـ الرقابة الإدارية) وقلصت صلاحيات البعض الآخر (معهد التخطيط ـ وزارة التخطيط) وبالنسبة للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة اختفت شيئا فشيئا وظيفته الرقابية أو التفتيشية وانتقلت إلى الجهاز المركزي للمحاسبات (الإدارة المركزية للتفتيش على شئون العاملين) بكل الصلاحيات القديمة للجهاز برغم كون هذه المهمة من صميم اختصاصات التنظيم والإدارة !؟

كما تلاحظ أن ثمة تراجعا ملحوظا في مجال مشاركة الجهاز وباحثيه في المحافل الأكاديمية والعلمية طوال عقد السبعينات وحتى الآن ، برغم ازدحام الساحة الفكرية في مصر ، بالكثير من القضايا والمشاكل والتساؤلات ، بل وجاءت كثرة الأبحاث التي تصدر عن الإدارة المركزية للبحوث دون مستوى الاشتباك المؤثر مع قضايا الساعة وهموم الكتلة العريضة من العاملين ، وبالتوازى فأن مجلات ودوريات الجهاز أخذت في التناقص واحدة بعد الأخرى.

وبقى من سلطات وصلاحيات ووظائف الجهاز الدور التنفيذى (ترتيب وموازنة الوظائف ـالتنظيم وطرق العمل) الذي أنجز الكثير خلال الفترة الماضية مثل نظام الترتيب المعمول به وفقا للقرار ١٣٤ لسنة ١٩٧٨ ومراجعة الهياكل التنظيمية على مستوى الدولة لفض الاشتباك بين الاختصاصات والصلاحيات لكثير من الأجهزة .

وبرغم ذلك فإن الأمانة تقضى القول بأن بعض المشكلات ظلت قائمة ، وهو ما سنتعرض لها تفصيلا بعد قليل .

إن إعادة التوازن في أداء الجهاز وإداراته وباحثية في المجالات الثلاثة، سيؤدى ليس إلى التخفيف من عبء الانتقادات الموجهة إلى إدارتى الترتيب والتنظيم فحسب بل يتعداها إلى استعادة الثقل الأدبى والإداري للجهاز على مستوى أجهزة الدولة المختلفة وفي المحافل العلمية والبحثية في طول البلاد وعرضها .

فما هي المقومات والمرتكزات التي يستند إليها مثل هذا التصور في استعادة التوازن والفاعلية ؟

أولا : لدينا الآن الإشراف على مراكز المعلومات المنشاة وفقا للقرار الجمهورى رقم ٦٢٧ لسنة ١٩٨١ والتي يزيد عددها حالياً عن ١٦٠ مركزا تمثل ـ في رأى ـ أهم قطاع حيوى في الإدارة المصرية إذا ما احسن توجيهها وأستطيع في ضوء تجربتى لخمس سنوات متواصلة في الإدارة المركزية للمعلومات ومشاركة الأستاذ أحمد كمال فهمى في تنظيم أول ندوة لمراكز المعلومات هذه في مارس ١٩٨٧ أن أحدد النقاط والمداخل التالية :

١ـ إن هناك مشاكل عديدة لدى القائمين على هذه المراكز الحديثة النشأة ، بعضها يرتبط بانعدام الخبرة في مجال المعلومات وبعضها الآخر يتعلق بالمستوى التنظيمي المحدد للمركز ، وأخرها يتحدد داخل مؤسسة العمل ورئاستها ذاتها . وحتى الآن لم يتدخل الجهاز بثقله في حسم بعض المشاكل أو حتى التعرف عليها عن قرب في وقت يسعى فيه الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء ، إلى نقل تبعية هذه المراكز الجديدة إليه (أعمال لجنة التنسيق الإحصائى بجهاز التعبئة) .

٢- مازال عمل الإدارة المركزية للمعلومات (الإدارة العامة لمتابعة مراكز المعلومات) يعتمد على أسلوب الزيارات الشخصية والمتبادلة دون الإهتمام بتنظيم صلات جماعية منظمة وعقد دورات تدريبية فعالة أو مشاركة الإدارة المركزية للمعلومات لمركز التدريب الإداري في تحديد محاور البرنامج التدريبي ومضمونة في إتجاه ترشيد الأداء العملى لهذه المراكز والعاملين فيها .

٣- بل أننى أضيف - للأمانة وليس انتقاصا من جهد أحد - إن العاملين في الإدارة العامة لمتابعة مراكز المعلومات الذين يقومون بالأشراف على هذه المراكز يحتاجون إلى مران ودورات تدريبية مكثفة في نظم المعلومات الحديثة ومشكلات هذه النظم والجوانب الإدارية والتنظيمية لهذا الموضوع في وقت ينظر فيه للعاملين في الجهاز بأنهم أصحاب خبرة طويلة ومميزة في هذا المجال .

٤- وربما كان للمطبوعات الثلاثة التي حافظت الإدارة المركزية للمعلومات على انتظامها لسد هذه الثغرة المعرفية دورها البارز والمؤثر فعلاً ، عبر عن ذلك مطالبة جهات عديدة أكاديمية وإدارية وأساتذة جامعات وباحثين لهذه المطبوعات وهي :

- النشرة الإحصائية .
- نشرة المعلومات .
- نشرة الفكر الإداري المعاصر .

وقد توقفت بعض هذه المطبوعات - في إطار ترشيد الأنفاق - وقد يكون من المناسب إعادة إصدار هذه المطبوعات وتدعيمها لما ثبت فعلاً من فاعليتها ودورها في دعم جسور التأثير الفكرى والإداري بين الجهاز وهذه المراكز . وقد يكون من المفيد - نظرا لتشابه الأخيرتين - أن يتم دمجهما في نشرة واحدة

٥- وفي نفس الإطار قد يكون من المناسب عقد مؤتمر سنوى - أو كل سنتين - لمديرى مراكز المعلومات على مستوى الدولة يحضره قيادات الجهاز وبخاصة المعلومات والترتيب و التنظيم وسيكون لوجود سيادتكم تأثير افضل واقوى .

ثانياً : لدينا كذلك الإشراف على وحدات التنظيم والإدارة المعاد تنظيمها بالقرار الجمهورى رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٧ وعددها يزيد حالياً عن ١٦٦ وحده ، تعاني من مشكلات عديدة وبرغم ما يبذل في الإدارة المركزية لشئون وحدات التنظيم والإدارة من مجهود لدفع هذه الوحدات إلى الأمام فإن الأمر يحتاح إلى جهد إضافي في :-

١- تدريب الباحثين أنفسهم بالإدارة المركزية لشئون الوحدات على أسس ترتيب وموازنة الوظائف وتخطيط القوى العاملة والتنظيم طرق العمل والتدريب ، وهي محاور عمل وحدات التنظيم والإدارة حيث تلاحظ لى من خلال الزيارات الميدانية لبعض هذه الوحدات أن العاملين فيها غالبا ما ينظرون إلى الباحثين في الجهاز باعتبارهم خبراء في هذه المجالات ، وإذا ما أثبتت مناقشة جدية في هذه الموضوعات الفنية عدم فهم واستيعاب باحثى الجهاز فإن سمعة الجهاز ذاتها تصبح في موقف حرج للغاية .

٢- تلاحظ لى كذلك خلال الزيارات الميدانية ،أن هناك فوضى في التعامل بين إدارات الجهاز والمصالح الحكومية المختلفة مما يصيب سمعة الجهاز في الصميم ، حيث عادة ما تطالب إحدى الإدارات المركزية جهة ما ـ أو وحدة التنظيم والإدارة ـ ببيان أو معلومة يتلوها مطالبة إدارة مركزية أخرى لنفس البيان أو بيان مشابهة . أن انعدام التنسيق في خطط والبرامج الزمنية للإدارات المركزية المختلفة يؤدى إلى تخبط واضح .

٣- وتثير هذه المسألة ، موضوع آخر ذى حساسية خاصة بين قيادات الجهاز- وقد لمستها بنفسى لدى بعض القيادات ، حيث ينطلق كل قائد ـ أو رئيس إدارى بمعنى أدق ـ من فكرة مغلوطة مؤداها [دارى على شمعتك تقيد] أى إخفاء ما تنوى عمله عن بقية القيادات حتى لا يقوم بالعمل غيرك !! هذه المفاهيم تعشش كخيوط العنكبوت في جهازنا الإداري ككل وينبغي أن تسود روح جديدة بين قيادات الجهاز وباحثيه مصدرها الثقة والتعاون حفاظا على سمعة الجهاز .

٤- يضاف إلى ذلك مسالة تفقد الجهاز مصداقيته ، ذلك أن بعض القيادات الإدارية لجأ إلى إطلاق وعود بشان صرف مكافآت لبعض العاملين بجهات كثيرة بهدف حثهم على التعاون والمشاركة ، في وقت يعلم فيه هؤلاء القادة أن هذه الوعود

ليس لها نصيب من الحقيقة مما يؤدى في المدى البعيد إلى نتائج عكسية على تعامل الجهاز وباحثيه مع هذه الجهات مستقبلا .

٥- وقد يكون من المناسب كذلك عقد مؤتمر سنوى ـ أو كل سنتين ـ لمديرى وحدات التنظيم والإدارة على مستوى الدولة لمناقشة مشاكل هذه الوحدات وسبل حلها .

٦- ونعتقد انه في حالتي مراكز المعلومات ووحدات التنظيم والإدارة فانه سيكون من الملائم تشكيل "لجنة رباعية للتنسيق" لمناقشة سبل حل مشاكل مراكز المعلومات ووحدات التنظيم تضم في عضويتها :

أ- رئيس الإدارة المركزية للتدريب وموازنة الوظائف (أو من ينيبه)

ب- رئيس الإدارة المركزية للتنظيم وطرق عمل (أو من ينيبه)

ج- رئيس الإدارة المركزية للمعلومات (أو مدير عام متابعة مراكز المعلومات)

د- رئيس الإدارة المركزية لشئون وحدات التنظيم والإدارة (أو ينيبه)

تجتمع هذه اللجنة كل شهرين ، وتعرض أمامها الموضوعات والمشاكل المعلقة بين الوحدات أو مراكز المعلومات والإدارتين الأوليتين (الترتيب والتنظيم) .

ثالثاً: لدينا كذلك كوكبة من الباحثين الشبان ـ أستطيع حصر عشرين منهم ـ يعانون من ضيق الأطر الراهنة للعمل بالجهاز وإداراته وقد ثبت في أحيان كثيرة أن هؤلاء الفرسان قادرون على إثبات وجودهم ورفع راية الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في محافل البحث العلمي و الأكاديمى ويمكن لهم ، إذا ما توليتم سيادتكم رعايتهم بعيدا عن القنوات الخانقة وضيق أفق بعض القيادات أن يساهموا بدور لا باس في استعادة التوازن على الصعيد الفكرى سواء في الأبحاث الاقتصادية والاجتماعية أو في مجال البحوث الإدارية كما يمكنهم عن طريق الدوريات التي يصدرها الجهاز (مجلة التنمية الإدارية ـ

النشرة الإحصائية ـ نشرة الفكر الإداري والمعلومات) أن يلعبوا دورا في تجديد الحيوية في الأفكار المطروحة على صفحاتها .

رابعاً: أن استحداث الإدارة المركزية للتفتيش على شئون العاملين بالهيكل التنظيمي للجهاز عام ١٩٨٦ كان بداية موفقة لاستعادة ثقل الجهاز في الأداء الرقابى ، وان كان الأمر يستدعي إدخال تعديل تشريعى في القانون ١١٨ لسنة ١٩٦٤ لتأكيد هذا المعنى وتامين ذلك الدور وهي مسالة تخضع لتوازنات عديدة قد تحتاج إلى بعض الوقت .

خامساً : أن مجلة التنمية الإدارية" بحجم توزيعها الراهن (ثلاثة آلاف نسخة) والمستقبلى يمكن أن تلعب دور في توثيق الروابط بين الجهاز من ناحية والوحدات الإدارية والباحثين الأكاديميين من ناحية أخرى هذا إذا ما تحررت قليلا من مفاهيم وأفكار " الحرس البيروقراطي القديم"

أن توسيع شرايين بث وإرسال الجهاز مع مختلف التيارات الفكرية في أوساط الأكاديميين في إطار تناول **"إستراتيجية قومية للإصلاح الإداري في مصر"** سيكون له عائد ممتاز ليس فحسب على سمعة الجهاز ودوره بل يتعداه إلى ما هو ابعد من ذلك .

سادسا : في هذا الإطار أيضا ، كمدخل للاقتراب من هذا الهدف الأكبر فان هناك جهود علمية لا باس بها تمت في إدارات المركزية للمعلومات (بيلوجرافيا ـإحصاءات ـدراسات تحليلية ..الخ) خلال السنوات الخمسة الماضية ، نعتقد أنها لم تستثمر جيدا لإقامة جسور التفاهم بين الجهاز ومراكز البحوث والجامعات وكبار الأكاديميين ، وهي في سبيل ذلك تحتاج إلى نظرة مختلفة لتوزيع مطبوعات الجهاز تضع النسب الصحيحة بين الرسائل الموجهة إلى المسئولين والمتنفذين من جهة والأوساط العلمية والأكاديمية من جهة أخرى .

سابعا : وأخيرا فقد يكون من المفيد أن تتسع قنوات الاتصال الداخلية في الجهاز بين العاملين وسيادتكم واقترح في هذا الشان :-

١- عقد مؤتمر دورى (كل ثلاثة أو ستة شهور) بينكم وجميع العاملين لمناقشة مشاكل العمل وبالتالي فتح خطوط اتصال الأفكار بين حماس الشباب وخبرة

القيادات الإدارية بعيدا عن مظاهر التسلط الإداري الذي يبديه بعض هذه القيادات دون سند من علم حقيقى .

٢- دعم اوجه النشاط الإجتماعي والثقافي بالجهاز لما لذلك من تأثير هائل على تعميق شعور الانتماء لمؤسسة العمل وتوفير مناخ إدارى وإجتماعي يدفع في إتجاه مزيد من الإنتاج والإنتاجية .

والأمر معروض للنظر وتقدير ما ترونه سيادتكم مناسبا

تحرير في ١٩٨٨/١٢/٢٥

عبد الخالق فاروق

ملحق رقم (٦)

مفاهيم محاسبية واقتصادية

١- الإنتاج الإجمالي بسعر السوق = إيرادات النشاط الجارى ـ مشتريات بغرض البيع.

٢- الإنتاج الإجمالي بتكلفة عوامل الإنتاج = الإنتاج الإجمالي بسعر السوق -(إعانات إنتاج وتصدير + (ضرائب ورسوم سلعية وجمركية) .

٣- القيمة المضافة الإجمالية = الإنتاج الإجمالي بتكلفة عوامل الإنتاج ـ (مستلزمات سلعية + مستلزمات خدمية).

٤- القيمة المضافة الصافية = القيمة المضافة الإجمالية ـ الإهلاك .

٥- عوائد حقوق التملك = القيمة المضافة الصافية ـ الأجور المدفوعة.

٦- الطلب على السلع الإستهلاكية = (المدفوعات الاجرية + المدفوعات الايجـ.. الإنفاق العام على السلع الإستهلاكية + المعاشات والإعانات) ـ (الضر.. المباشرة + الادخار الإجبارى للقطاع العائلى).

٧- عرض السلع الإستهلاكية = (الإنتاج المحلى من السلع الإستهلاكية + الواردات) ـ (الصادرات من السلع الإستهلاكية) + التغير في المخزون.

٨- رأس المال العامل = (المخزون السلعي + مدينون وأرصدة مدينة + +ودائع لأجل + نقدية بالبنوك والصندوق) ـ (دائنون وأرصدة دائنة + بنوك دائنة)

= جملة الأصول المتداولة ـ جملة الخصوم المتداولة .

٩- إستثمارات ثابتة = الأصول الثابتة + مشروعات تحت التنفيذ

١٠- إستثمارات شبه ثابتة = أقراض طويل الآجل + إستثمارات مالية .

ملحق رقم ٧

الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة
الإدارة المركزية للمعلومات

ملحق رقم (٧)

مذكرة
للعرض على السيد الأستاذ الدكتور رئيس الجهاز
بشأن
تحليل اتجاهات القيم والسلوك للعمالة الإدارية المهاجرة

- تهتم الإدارة المركزية للمعلومات بالتعرف على اتجاهات القيم والسلوك للعمالة الإدارية المهاجرة باعتبارها أحد أهم المؤثرات في الأداء الإداري في الوطن .
- وفي هذا الإطار أعدت مجموعة النشرة الإحصائية استمارة استقصاء بهدف التعرف على اتجاهات القيم والسلوك للعاملين بالجهاز الإداري حسب نوع الهجرة والعمل [illegible] الحكومية [illegible] حتى يمكن [illegible] برامج التنمية الاجتماعية والإدارية [illegible] بها في [illegible] الاقتصادي للأفراد واتجاهات مستقبلاً .
- وبعد أن تمت موافقتكم بتاريخ ٦/٩/١٩٨٦ على إجراء الاستقصاء على عينة من العاملين بالجهاز [illegible] الهجرة .
- وقد اشتملت عينة البحث على ٧٢ عاملاً من مختلف الدرجات والمجموعات الوظيفية [illegible] تضمن إجابات أفراد العينة اتجاهات [illegible] عند [illegible] المركزية [illegible] وجزءها في النحو التالي :

أولاً : اتجاهات القيم والسلوك الأسري

- [illegible] إجابات العاملين على السؤال رقم ١٠ حول [illegible] الأفراد الأسري :
  - ٣٦٫١ ٪ من أفراد العينة أجابوا [illegible]
  - ١٩٫٤ ٪ [illegible]

ـ بينما ١٢,٣ ٪ من افراد العينة اجابت بالعقارات والاراضي
ـ و ١٥,٠ ٪ " " " بالمشروعات الصناعية

ـ كما اشار افراد العينة في اجابتهم على السؤال رقم (١٦) بأهمية الحس الوطني في الحس المذكور لدعم رأس المال .

ثانيا : اتجاهات القيم الاجتماعية والوطنية

ـ اظهرت البيانات الاتجاهات التالية :ـ

ـ أن ٩٨٪ :ـ من افراد العينة اجابت بأن مجالات العمل بالخارج تتناسب مع خبراتهم وتخصصاتهم .

ـ أن ٢٪ :ـ من افراد العينة اجابت بأن مجالات العمل بالخارج لم تكن تناسب خبراتهم وتخصصاتهم .

ـ كما اجابت ٨٥ ٪ من افراد العينة بأن عائد العمل بالخارج كان مجزيا

ـ بينما اجاب ١٥٪ " " " " " " " غير مجزي

ـ ومن ناحية اخرى فقد ابرزت الاجابات المتعلقة بالسؤال عن مدى تعاون ومشاركة المصريين في محل استقرار الاتي :ـ

ـ أن ٦٦ ٪ من افراد العينة يرون بأن التعاون كان دائما
ـ واجاب ٤٠ ٪ " " " يرون بأن التعاون كان احيانا
ـ بينما اجاب ٢ ٪ " " " " " لم يكن قائما على الاطلاق .

ـ وفي ضوء النتائج السابقة توصي الدراسة بالاتي :ـ

١ ـ التأكيد لدى جمهور المتعاملين على اهمية توجيه المدخرات الاستثمارية في مجالات الانتاج السلعي لما لها من اهمية استراتيجية للبلاد .

٢ ـ اصدار تشريعات تنص على ان يتجه توجيه الاموال الاستثمارية الى الانشطة الانتاجية مع مراعاة احكام الرقابة على تدفقات وتحركات هذه الاموال داخل وخارج البلاد .

٣ ـ تشجيع العاملين بالقطاع المصرفي على اقامة شركات استثمارية خاصة بهم ولسب من الريع مع مزايا وتسهيلات لهم .

٤ ـ سرعة اعادة النظر سنويا في اسعار الفائدة الممنوحة على الودائع الداخلية بما يجاري المعدلات العالمية لتشجيع وبالتالي جذب قطاعات عريضة من المستثمرين .

بالأمر معروض برجاء التفضل بالتوجيه ؟

تحريرا في ٢٢/ /١٩٨٨م

رئيس الادارة المركزية للمعلومات

"عبد العزيز [illegible]"

ملحق رقم ٨

ملحق رقم (٨)

الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة
الإدارة المركزية [illegible]

مذكرة

مرفوعة للسيد الأستاذ الدكتور رئيس الجهاز

بشأن

إجراء استفتاء على نطاق العاملين بالجهاز

يسعى الجهاز من خلال خبرته الاجتماعية [illegible] إلى المشاركة في أهم القضايا الوطنية والقومية التي تشغل حيزاً من تفكير صناع القرارات [illegible] على حد سواء .

وفي هذا الإطار خصصت مجموعة الخبرة الاجتماعية [illegible] واقع ومستقبل العمالة المصرية بالخارج [illegible] إلى جوانب الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية [illegible] العاملين من الخارج لما لذلك من تأثير [illegible] على الأوضاع الاجتماعية والإدارية [illegible] .

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

* استمارة استبيان

[illegible]

[illegible]

١- البيانات الشخصية :

الجنس : □ ذكر □ أنثى

السن :

المؤهل :

محل الإقامة : [illegible] محافظة

[illegible]

٢- ما هي طبيعة العمل قبل السفر؟

-

٣- ما البلد الذي كنت تعمل به في الخليج ؟

-

٤- كم سنة قضيتها بالخارج ؟

- سنة السفر :

- سنة العودة :

٥- ما هي طبيعة العمل الذي كنت تعمل به في البلد الخارجي ؟

* ملحوظة : [illegible] عدم ذكر الاسم مع العلم بأن هذه الاستمارة بغرض البحث العلمي فقط *

٦ ـ هل [illegible] مناسب ؟

- مناسب تماما
- مناسب
- غير مناسب
- غير مناسب على الاطلاق

٧ ـ هل [illegible] ملائم تماما ؟

- ملائم تماما
- ملائم
- غير ملائم
- غير ملائم على الاطلاق

٨ ـ ما هو الشكل القانوني لسفرك ؟

- إعارة
- عقد شخصي
- مرافقة
- أشكال أخرى

٩ ـ هل تم اصطحاب الاسرة ؟

- نعم
- لا

١٠ ـ [illegible] على [illegible] ؟

- بدرجة كبيرة
- بدرجة متوسطة
- بدرجة قليلة
- لم يؤثر على الاطلاق

١١ ـ هل كان هناك تعاون ومشاركة بين المدرسين في حل المشكلات ؟

- دائما
- أحيانا
- لا على الاطلاق

١٢ ـ [illegible] هناك [illegible] المدرسين ؟

- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]

١٣ ـ [illegible] ؟

- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible] على الاطلاق

٩ ـ هل كان للعمل بالخارج تأثير ايجابي على طموحاتك واستقرارك المادي ؟

- بدرجة كبيرة
- بدرجة متوسطة
- بدرجة قليلة
- لم يؤثر على الاطلاق

١٠ ـ ما [illegible] الشكل الذي تم خروجك به الى الدولة المستوردة للعمالة ؟

- [illegible]
- عن طريق [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- استثمارات اخرى (اذكرها) ؟

١١ ـ هل تعتقد أن العمل [illegible] ؟

- نعم
- لا

١٢ ـ ما الدوافع التي كانت وراء سفرك للخارج ؟

- الدخل
- الثقافة
- الادخار
- الاستثمار
- أسباب أخرى (اذكرها)

[illegible]

[illegible] ؟

- [illegible]
- نعم
- لا (اذكر [illegible])

[illegible] بعد العودة [illegible] الدرجة

[illegible] ؟

- لا
- نعم (اذكر [illegible])

ملحق رقم ٩

تحليل مضمون

توجيهات القادة الاداريين خلال الفترة

١٩٦٥ — ١٩٨٥

تحليل مضمون

توصيات القادة الاداريين خلال الفترة من عام ١٩٦٥ الى عام ١٩٨٥

منذ أنشئ الجهاز المركزي للتنظيم والادارة عام ١٩٦٤ ، والجهود متواصلة من أجل ترسيخ مفاهيم أدارية وتنموية حديثة .

وفي هذا الاطار نظمت الادارة المركزية لشئون برامج القادة الاداريين عشرات من البرامج التدريبية للقيادات الادارية بالدولة بلغت خلال العشرين عاما الماضية نحو ٥٨ برنامجا تدريبيا .

ويلاحظ المحلل لهذه البرامج أنها تنقسم الى نوعين أساسيين :ـ

الاول : وهي البرامج ذات الطابع القومي والشمولي حيث تهتم بالمنظور الشامل لتنمية الادارة وعلاقتها بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

الثاني : تلك البرامج ذات الطابع التخصصي والمهني حيث ينحصر البرنامج التدريبي في تناول فرع محدد ومعين من الادارة (المشتريات ـ المساحة ... الخ)

كما يظهر التحليل اننا ازاء نوعين متباينين من زاوية الاهتمام المركز لهذا النوع التدريبي (و ذلك حيث نلاحظ في المرحلة الاولى (١٩٦٥ ـ ١٩٧٤) غلبة الطابع القومي والشمولي على البرامج التدريبية بينما في الفترة الثانية (١٩٧٥ ـ ١٩٨٥) ازدياد الاهتمام بالبرامج التدريبية التخصصية وقد أخذنا في تحديد هذا التصنيف على معيارين أساسيين :ـ

الاول : طبيعة القطاع محل الاهتمام من زاوية انتماء عدد المشتركين في تيارها الاداري والتنظيمي .

الثاني : طبيعة المحتوى الفكري للبرنامج التدريبي .

وقد أظهرت دراسة تحليل مضمون هذه التوصيات أن هناك قضايا أدارية أساسية استحوذت على الاهتمام الاكبر لفكر القادة الاداريين ومشكلات عملهم اداريا وفنيا وقد قسمنا هذه القضايا الاساسية الى تسعة عناصر اساسية ورد تكرارها بصياغات مختلفة في التوصيات التدريبية الشكلي والمضمون .

ومما لا شك فيه أن الموقع المتميز في الهيكل الادارى للدولة للقادة الاداريين يفرض اهتماما متزايدا من جانب الباحثين والمهتمين بشئون الادارة العامة في مصر بالاتجاهات الفكرية لهؤلاء القادة من واقع توجهاتهم .

جدول رقم (١)

توزيع البرامج التدريبية حسب النوع خلال الفترة ١٩٦٥ ـ ١٩٨٥

البرامج / السنوات	البرامج القومية والتنمية	البرامج التخصصية	الاجمالـــــي
١٩٦٥	٢	ـ	٢
١٩٦٦	٢	ـ	٢
١٩٦٧	٤	ـ	٤
١٩٦٨	٣	ـ	٣
١٩٦٩	٣	١	٤
١٩٧٠	١	١	٢
١٩٧١	ـ	٣	٣
١٩٧٢	٣	ـ	٣
١٩٧٣	٢	ـ	٢
١٩٧٤	ـ	ـ	ـ
جملة الفترة الأولى	٢٠	٥	٢٥
١٩٧٥	١	ـ	١
١٩٧٦	٤	ـ	٤
١٩٧٧	١	١	٢
١٩٧٨	١	١	٢
١٩٧٩	٣	١	٤
١٩٨٠	١	٢	٣

تابع جدول رقم (١)

توزيع البرامج التدريبية حسب النوع خلال الفترة ١٩٦٥ ـ ١٩٨٥

البرامج / السنوات	البرامج القومية والتنموية	البرامج التخصصية	الاجمالي
١٩٨١	١	٣	٤
١٩٨٢	١	٢	٣
١٩٨٣	٣	١	٤
١٩٨٤	٢	—	٢
١٩٨٥	—	٢	٢
جملة الفترة الثانية	١٠	١٢	٢٢
الاجمالي العام	٤٠	١٨	٥٨

المصدر : توصيات برامج القادة الاداريين ، الادارة المركزية لبرامج القادة الاداريين

ويبدو من البيان السابق مدى الاهتمام الذى حازته البرامج التدريبية القومية ، التى حاولت توسيع مفهوم الادارة يرتبط بخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى البلاد ، وبخاصة فى السنوات التى أعقبت انتهاج الدولة لسياسة الانفتاح الاقتصادى عام ١٩٧٤ اهتماما متزايدا ببرامج ترشيد الاداء فى بعض الادارات الحكومية (المستشفيات ، السياحة ، الضرائب ، المحاكم ، الجمارك ... الخ) .

وقد أمكن تجميع هذه التوصيات التى يبلغ عددها حوالى ١٥٦ توصية فى تسعة محاور تركزت حولها الاهتمامات الفكرية للقادة الاداريين وتوزعها على النحو التالى :ـ

ـ ١ ـ

جدول رقم (٢)

التوزيع التكراري لتوصيات القادة الإداريين

خلال الفترة ١٩٦٥ ـ ١٩٨٥

التكرارات / نوع التوصية	تكرار التوصية	الأهمية النسبية لتكرار التوصية
ـ الاهتمام بالتدريب	٥٢	%٢٠,٥
ـ إعادة النظر في اللوائح والقوانين .	٤٦	%١٨,٥
ـ الحوافز	٣٦	%١٤,٠
ـ التغيير بالرقابة	٣٥	%١٣,٥
ـ المشاركة في وضع سياسة المنظمة	٢٦	%١٠,٠
ـ تنظيم السلطات والصلاحيات	٢٦	%١٠,٠
ـ اللامركزية والتفويض	٢٢	%٨,٥
ـ حماية القوى العاملة	١٦	%٦,٤
ـ الترقية بالاختيار	٣	%١,٢
الاجمالي	٢٥٤	%١٠٠

أي أن تنمية التدريب تحظى بالاهتمام الأكبر للقادة الإداريين وهي ما تعكس مستوى تواضع الأداء في المصالح الحكومية المختلفة ثم يأتي بعد ذلك الاهتمام بموضوع اللوائح والقوانين نظرا للتضارب وعدم الوضوح في قوانين العاملين في الدولة كما تحتل قضية الحوافز اهتماما واضحا في توصيات القادة الإداريين .

ويرتبط هذه النتائج السابقة لتحليل مضمون أفكار القادة الإداريين . بأن من الملاحظ أن النتائج تتفاوت من مرحلة تاريخية لأخرى . حيث نجد أهتماما أكبر في المرحلة الأولى (١٩٦٥ ـ ١٩٧٤) ببعض الجوانب والتوصيات كما يظهرها البيان التالي :ـ

جدول رقم (٢١)

التوزيع التكرارى لتوصيات القادة الاداريين

خلال الفترة ١٩٦٥ ـ ١٩٧٤

نوع التوصية	تكرار التوصية
ـ الاهتمام بالتدريب	٤٦
ـ التفتيش والرقابة	٤١
ـ الحوافز	٢١
ـ اعادة النظر فى اللوائح والقوانين	١٩
ـ اللامركزية والتفويض	١٦
ـ المشاركة فى وضع سياسة المنظمة	١٥
ـ تنظيم السلطات والصلاحية	١٥
ـ تخطيط القوى العاملة	٨
ـ الترقية بالاختيار	٤
الاجمالى	١٤١

وهنا نلاحظ أن قضية التدريب تأتى فى الصدارة يليها موضوعة التفتيش والرقابة ثم تطبيق الحوافز ... الخ وهى قضايا ظلت تشكل هما اداريا للقادة الاداريين خلال الفترة التى شهدت تأسيس وتوسيع وتنظيم قطاع الاعمال الحكومى (القطاع العام) فى مصر بحكم الحال فى المرحلة الثانية (٧٥ ـ ١٩٨٠) كما يظهرها البيان التالى .

جدول رقم (١)

التوزيع التكراري لتوصيات القادة الاداريين

خلال الفترة ١٩٦٥ ـ ١٩٧٤

الاتجاهات / نوع التوصية	التوصيات العامة		التوصيات التخصصية	
	عدد	تكرار التوصية	عدد	تكرار التوصية
ـ الاهتمام بالتدريب	٢٠	١٩	٥	٣
ـ التحفيز والرقابة		١٧		٤
ـ الحوافز		١٥		٦
ـ اعادة النظر في اللوائح والقوانين		١٦		٣
ـ اللامركزية والتفويض		١٥		١
ـ المشاركة في وضع سياسة المنظمة		١٢		٢
ـ تنظيم السلطات والصلاحيات		١٣		٢
ـ تخطيط القوى العاملة		٣		١
ـ الترقية بالاختيار		٤		ـ
الاجمالي	٢٠	١١٩	٥	٢٢

ويلاحظ من واقع بيانات الجدول السابق مقدار الاهتمام الذي يحوزه كل عنصر من عناصر العمل الاداري في مصر خلال هذه الفترة حيث تركز الاهتمام في رؤية القادة الاداريين في تحقيق هذه الرقابة الادارية وعلى تفضيل التدريب باهتمام متأصل .

هذا الحال سيختلف بعض الشيء في الفترة الثانية (١٩٧٥ ـ ١٩٨٥) حيث سيظل الاهتمام بنظام الحوافز واعادة النظر في اللوائح والقوانين . كما يلاحظ أن اعادة النظر في اللوائح والقوانين لدى القادة الاداريين في البرامج التخصصية قد أخذ بدوره في شغل حيز من التفكير العام . وهذا ما يظهره البيان التالي :ـ

جدول رقم (٥)

التوزيع التكرارى لتوصيات القادة الإداريين

خلال الفترة من ١٩٧٥ ـ ١٩٨٠

نوع التوصية	تكرار التوصية
ـ الاهتمام بالتدريب	٣١
ـ إعادة النظر فى اللوائح والقوانين	٢٢
ـ الحوافز	١٥
ـ التفتيش والرقابة	١٤
ـ المشاركة فى وضع سياسة المنظمة	١١
ـ تنظيم السلطات والصلاحيات	١١
ـ اللامركزية والتفويض	٦
ـ تخطيط القوى العاملة	٦
ـ الترقية بالاختيار	٢
الإجمالى	١١٨

أى أننا هنا إزاء تراجع بعض القضايا الإدارية (اللامركزية والتفويض ـ الترقية بالاختيار) مقابل تقدم قضايا أخرى فى العقد الأخير مثل إعادة النظر فى اللوائح والقوانين لتتلاءم مع التغيرات الاقتصادية والاجتماعية الجديدة وكذا الاهتمام بقضية الحوافز لتتناسب مع الأوضاع الجديدة وإذا ما قارنا بين المؤتمرات القومية والمؤتمرات التخصصية فإن الصورة تبدو على النحو التالى :ـ

هذا الكتاب

تعاني دراسات الإدارة العامة في مصر، كما في غيرها من دول العالم، من غياب شبه كامل بالمعنى الحرفي للكلمة لدراسات فنية وتحليلية تتناول اقتصاديات الإدارة الحكومية.

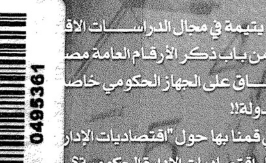
فالمناهج الدراسية الجامعية وفوق الجامعية تحفل بالكثير من الأساليب بشأن تكاليف الإنتاج في المنشآت والعمليات المادية الإنتاجية بالمصانع ولكنها تفتقر إلى إطار منهجي منضبط لتحليل عمليات التكلفة والعائد للإدارة الحكومية وتكاليف التشغيل من أجل ترشيده ورسم سياسات بديلة أمام متخذي القرار.

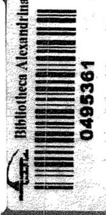
وتأتي محاولتنا لإيجاد مقياس كمي مناسب لتحليل هذه الظاهرة في غياب شبه كامل لدراسات سابقة في هذا الإطار.

فعلى صعيد النظرية الاقتصادية، إستغرقت هذه النظرية في مجالين أساسيين فإما إنها عالجت الاقتصاد الكلي Macro في عناصره المختلفة "كالإدخار القومي أو الاستثمار القومي أو ميزان المدفوعات أو عجز الموازنة العامة ..إلخ" أو "أنها تعمقت رأسياً في تحليل جزئي Micro لأداء المنشأة الإنتاجية فاستغرقت في دراسة مدخلات الإنتاج أو مصفوفة التشابكات والتدفقات المالية والمادية أو تناولت التوطن ... إلخ.

وبالقدر نفسه أخذت علوم المالية العامة في تحليل الإيرادات العامة والمصروفات العامة والضرائب العامة وما يتفرع منها جميعاً من عناصر ومفاهيم.

أما دراسات علم التكاليف أو محاسبة التكاليف فقد أخذت في إستكمال ما بدأته النظرية الاقتصادية الجزئية حيث تعمقت بالتفاصيل الخاصة بتكاليف الإنتاج داخل المنشأة الإنتاجية.





وهكذا ظلت المنظمات الحكومية يتيمة في مجال الدراسات الاق[illegible]
والتحليلية، لم يقترب إليها أحد إلا من باب ذكر الأرقام العامة مص[illegible]
بالتبرم والشكوى من خامة الإنفاق على الجهاز الحكومي خاص[illegible]
الخدمية التي لا تحقق عائد مجزي للدولة!!

ومن هنا تأتي أهمية دراستنا التي قمنا بها حول "اقتصاديات الإدار[illegible]
فعلى أية أسس إرتكز منهجنا في تحليل اقتصاديات الإدارة الحكومية؟





مكتبة دار الكلمة
LOGOS
٤ شارع حجاج عين شمس الشرقية
القاهرة - مصر ت:٤٩١٤٢٧٦
Web site:www.elkalema.com

دراسات / إقتصاد